

MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS: MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES EN ÁFRICA SUB-SAHARIANA



Harry van der Linde, Judy Oglethorpe, Trevor Sandwith, Deborah Snelson y Yemeserach Tessema
Con la participación de Anada Tiéga y Thomas Price

Más allá de las fronteras:

**Manejo transfronterizo de
recursos naturales en
África sub-sahariana**

2001

**Harry van der Linde
Judy Oglethorpe
Trevor Sandwith
Deborah Snelson
Yemeserach Tessema**

Con la participación de Anada Tiéga y Thomas Price

Prólogo de Guillermo Castilleja*

El manejo transfronterizo de recursos naturales (MTRN) es un concepto relativamente nuevo que tiene potencialmente una gran utilidad en la conservación de la biodiversidad y el manejo de recursos naturales. El presente estudio, basado en el análisis de la experiencia del MTRN en África sub-sahariana por el Biodiversity Support Program (BSP), puede brindarnos enseñanzas y aportar puntos de vista aplicables a las iniciativas ecoregionales transfronterizas en Latinoamérica.

El acuerdo de Tulum de México y los países centroamericanos para proteger el Sistema Arrecifal Mesoamericano es un ejemplo de estas iniciativas, así como lo son la visión regional de Argentina, Brasil y Paraguay para proteger los remanentes de bosque Atlántico del interior y la colaboración que crece entre Acre (Brasil), Pando (Bolivia) y Madre de Dios (Perú) para promover el manejo sostenible de los bosques de la Amazonía sud-occidental.

La mayor parte de las experiencias incluidas en este estudio giran en torno a la protección de vida silvestre, el manejo forestal y las áreas protegidas.

Pensamos que la traducción de esta publicación también puede ser muy valiosa para compartir experiencias entre África y América Latina, dado que ambas regiones enfrentan retos similares. El documento comienza con una revisión general del MTRN, indicando que el tema va mucho más allá que las áreas protegidas transfronterizas solamente. Aporta elementos claves a ser tomados en cuenta a la hora de aplicar un modelo de MTRN. Nos estimula a pensar en cuáles situaciones se recomendaría tomar esta iniciativa y en cuáles no, y también a tomar en cuenta las virtudes y limitaciones de la aplicación de un modelo. En general, los distintos puntos de vista están ilustrados con ejemplos de proyectos específicos, sus éxitos y fracasos, hallazgos y lecciones aprendidas; todos a partir de una experiencia práctica. Es claro que no hay respuestas fáciles ni una manera simple de aplicar el MTRN.

Muchos aspectos mencionados en esta publicación pueden ser similares a los de América Latina, otros quizás sirvan de alerta, mientras que otros no se podrán aplicar de manera exacta. El concepto de MTRN es nuevo y aún requiere de difusión, análisis y discusión compartida. Esta publicación puede ser una buena fuente de información y una herramienta para conservacionistas, ONGs, personal técnico de las agencias gubernamentales, los guardaparques, jefes de proyectos comunitarios, donantes, y academia.

Esperamos que esta traducción del presente estudio realmente sirva para promover el intercambio de experiencias en el campo de la conservación y el manejo de los recursos naturales en áreas transfronterizas.

* Vice-Presidente y Director Regional para el Programa de América Latina y el Caribe, WWF

Créditos de la publicación

Autores:	Harry van der Linde, Judy Oglethorpe, Trevor Sandwith, Deborah Snelson y Yemeserach Tessema, con la contribución de Anada Tiéga y Thomas Price
Servicios de publicación:	Grammarians, Inc.
Gerente de publicación:	Aziz Gökdemir
Edición de copia/producción:	Aziz Gökdemir
Traducción en español:	Lisa Villela
Corrección de prueba:	Ella Saavedra
Ilustraciones y diseño:	Laura Hurst y Steve Hall
Mapas:	WWF-US (1, 2, 4-7); BirdLife International (8); WWF-SARPO (3, 9)
Fotografías de la portada:	Harry van der Linde, Kate Newman y Brian Day (arriba, izquierda a derecha); y John Griffin (abajo)
Diseño de la portada:	Steve Hall y Chris Henke
Autoedición:	Carol Levie
Director del Programa de Manejo Transfronterizo de Recursos Naturales del BSP:	Harry van der Linde
Directora de Comunicaciones del BSP:	Sheila Donoghue
Directora del Programa de África y Madagascar de BSP y Directora Ejecutiva del BSP:	Judy Oglethorpe

Favor citar esta publicación como: van der Linde, H., J. Oglethorpe, T. Sandwith, D. Snelson y Y. Tessema (con la participación de Anada Tiéga y Thomas Price). 2001. *Más allá de las fronteras: Manejo transfronterizo de recursos naturales en África sub-sahariana*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

El Biodiversity Support Program

El Biodiversity Support Program (BSP) es un consorcio del Fondo Mundial para la Naturaleza, The Nature Conservancy y World Resources Institute, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La misión del BSP es promover la conservación de la diversidad biológica del mundo. Creemos que una base sana y segura de recursos biológicos es esencial para llenar las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones. El BSP se inició en 1988 y culminará en diciembre del 2001.

Un compromiso con el aprendizaje

Nuestras actividades de comunicación están diseñadas a compartir lo que aprendemos a través de nuestras actividades de campo e investigación. Para lograrlo, tratamos de analizar tanto nuestros éxitos como nuestros fracasos. Esperamos que nuestro trabajo sirva como catalizador para que los practicantes de la conservación lleven a cabo más discusión, aprendizaje y acción de manera que se logre conservar mayor biodiversidad. Nuestros programas de comunicación incluyen publicaciones impresas, sitios Web, presentaciones y talleres.

Sitios Web del BSP

Lo invitamos a visitar nuestros sitios Web.

***Biodiversity Support Program:** www.BSPonline.org

***Biodiversity Conservation Network:** www.BCNet.org

CARPE: Central African Regional Program for the Environment: <http://carpe.umd.edu>

*Hasta el final del 2006, estos dos sitios estarán disponibles en las direcciones arriba mencionadas. El WWF-US patrocinará estos sitios en su sitio Web. El BSP agradece al WWF por proveer este servicio.

Publicaciones del BSP

Muchas de nuestras publicaciones están disponibles en línea en el sitio www.BSPonline.org. En nuestra página digital seleccione "publications". Usted podrá ver nuestras publicaciones en línea hasta el final del 2006. Si desea puede contactarnos por correo, teléfono o fax hasta diciembre del 2001.

Biodiversity Support Program

c/o World Wildlife Fund

1250 24th St. NW

Washington, DC 20037 USA

Teléfono: 202-861-8347; Fax: 202-861-8324; E-mail: BSP@wwfus.org;

Sitio Web: www.BSPonline.org



Impreso en papel reciclado.

El Biodiversity Support Program (BSP) es un consorcio del Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund), The Nature Conservancy y World Resources Institute, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Esta publicación fue posible gracias al apoyo provisto a BSP por la Agencia Africana de la USAID, bajos los términos del Acuerdo Cooperativo Numero AOT-A-00-99-00228-00. Las opiniones expresadas aquí son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la USAID.

© 2001 por World Wildlife Fund, Inc., Washington, D.C. Derechos reservados. La reproducción de esta publicación para propósitos educativos y no comerciales se autoriza sin previo permiso del propietario de los derechos de autor. Sin embargo, WWF, Inc. solicita una notificación escrita previa y el adecuado reconocimiento. WWF, Inc. no requiere de pago por el uso no comercial de sus trabajos publicados y en ningún momento pretende limitar el uso de la investigación y los hallazgos de WWF por la aplicación de los derechos de autor.

Índice

Prólogo	iii
Siglas y abreviaturas	ix
Reconocimientos	xiii
Prefacio	xvii
Propósito, campo de aplicación y lineamientos generales de esta publicación	xviii
Antecedentes del proyecto de manejo transfronterizo de recursos naturales	xix
Resumen ejecutivo	xxi
Antecedentes y contexto	xxi
Elementos y proceso del manejo transfronterizo de recursos naturales	xxii
Conclusiones generales	xxii
Conclusiones sobre el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales	xxiii
Conclusiones sobre los aspectos sociales, económicos, políticos e institucionales	xxivi
Vacíos y necesidades futuras	xxv
Capítulo 1—Manejo transfronterizo de recursos naturales:	
Una visión general	1
1.1 Reseña histórica de los intereses transfronterizos	3
1.2 Definición y continuum del manejo transfronterizo de recursos naturales	9
1.3 Potenciales oportunidades transfronterizas	14
Capítulo 2—Los elementos del manejo transfronterizo de recursos naturales	19
2.1 Los actores y sus intereses	21
2.2 Papeles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales	26
2.3 Los niveles de la colaboración transfronteriza	34

2.4 Acuerdos	42
2.5 Capacidad organizacional y capacidad individual	52
2.6 La comunicación en el proceso de MTRN	57
2.7 Obstáculos y condiciones facilitadoras para el MTRN	61
Capítulo 3—El proceso de MTRN	73
3.1 Visión general del proceso	75
3.2 Decidir y determinar los problemas relevantes para las iniciativas transfronterizas	76
3.3 Planificación estratégica para las iniciativas de MTRN	97
3.4 Monitoreo, evaluación y manejo adaptativo	103
Capítulo 4—Lecciones, conclusiones y necesidades futuras del MTRN	111
4.1 Lecciones y conclusiones del análisis	113
4.2 Vacíos y necesidades futuras	123
4.3 Comentarios finales	128
Referencias	129
Anexos	137
Anexo 1—Listado no-exhaustivo de convenciones y acuerdos, y organizaciones regionales y mundiales relevantes al MTRN	138
Anexo 2—Analizar los problemas transfronterizos potenciales: Una ilustración utilizando estudios de caso de MTRN	143
Mapas	165

Siglas y abreviaturas

ACTS	African Centre for Technology Studies (Academia Africana de Ciencias)
AMTRN	Área de Manejo Transfronterizo de Recursos Naturales
AWF	African Wildlife Foundation
BSP	Biodiversity Support Program (Programa de Apoyo a la Biodiversidad)
CBD	Convention on Biological Diversity (Convención sobre Diversidad Biológica)
CEBHAC	Conferencia sobre los Ecosistemas de Bosque Húmedo de África Central
CEEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CITES	Convención Internacional sobre el Comercio de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestre
Convención de Algeria	Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
Convención de Ramsar	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
EAC	East African Community (Comunidad de África Oriental)
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FFI	Fauna and Flora International
FMA	Fondo Mundial para el Ambiente (Global Environment Facility)
GEUS	Grupo de Especialistas en Uso Sostenible – UICN/CSE (Sustainable Use Specialist Group – IUCN/SSC)
IGAD	Intergovernmental Agency for Development (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo)
MAB	Man and the Biosphere (El Hombre y la Biosfera, programa de la UNESCO)
MCRN	Manejo Comunitario de Recursos Naturales (Community-Based Natural Resource Management)

MOU	Memorandum of Understanding (Memorandum de Entendimiento)
MRN	Manejo de Recursos Naturales (Natural Resource Management)
NRMP	Natural Resource Management Programme (Programa de Manejo de Recursos Naturales financiado por USAID)
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No-Gubernamental
PICG	Programa Internacional para la Conservación de los Gorilas
PN	Parque Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPF	Peace Parks Foundation
RCA	República Centroafricana
RCSA	Regional Center for Southern Africa –USAID (Centro Regional para África Austral de la USAID)
RDC	República Democrática del Congo
RN	Recurso Natural
S	Sede
SADC	Southern Africa Development Community (Comunidad para el Desarrollo de África Austral)
SARPO	Southern Africa Regional Programme Office (WWF)
SASUSG	Southern African Sustainable Use Specialist Group – IUCN/SSC (Grupo de Especialistas en Uso Sostenible de África Austral – UICN/CSE)
SSC	Comisión para la Supervivencia de Especies UICN (Species Survival Commission - IUCN)
TBCA	Transboundary Conservation Area (Área de Conservación Transfronteriza)
TBPA	Transboundary Protected Area (Área Protegida Transfronteriza)
TBR	Transboundary Biosphere Reserve (Reserva de la Biosfera Transfronteriza)
TFCA	Transfrontier Conservation Area (Área de Conservación Transfronteriza)
TFP	Transfrontier Project (Proyecto Transfronterizo)
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza (The World Conservation Union – UICN)

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (United Nations Convention to Combat Desertification)
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
WCPA	Comisión Mundial de Áreas Protegidas – UICN (World Commission on Protected Areas – IUCN)
WCS	Sociedad para la Conservación de la Fauna (Wildlife Conservation Society)
WRI	World Resources Institute (Instituto de los Recursos Mundiales)
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund)

Reconocimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a las muchas personas que han contribuido al proyecto del BSP de Manejo Transfronterizo de Recursos Naturales (TBNRM) y a esta publicación. Primeramente, los autores desean agradecer al Regional Center for Southern Africa (RCSA) de la USAID por apoyar la primera fase del proyecto. Muchas personas del RCSA se involucraron de diversas maneras, en forma especial agradecemos a Donna Stauffer, Pat Foster-Turley, Oliver Chapeyama, Elizabeth Soderstrom, Candace Buzzard y Peter Gore. El apoyo a todas las actividades en la segunda fase del proyecto (cubriendo África occidental, central y oriental y el análisis Pan-Africano) fue provisto por la Oficina para África de la USAID, Sección de Desarrollo Sostenible. Agradecemos especialmente a Tim Resch, Jon Anderson y Greg Booth por su apoyo, interés y contribuciones críticas al estudio. Mary Rowen de la Oficina Global de la USAID trabajó en ambas fases del proyecto proveyendo una gran variedad de valiosos insumos.

En BSP muchas personas nos dieron apoyo en varios frentes, agradecemos especialmente a Connie Carrol, Sheila Donoghue, Julia Ellis, Rose-Marie Gay, Susan Grevengoed, Cristin Haggard, Rebecca Ham, Stephanie Hando, Ida Jenkins, Julia Karki, Aline Martinez, Sheila McGroder, Angela Reading, Tracie Sam, Jamie Shambaugh, Laurent Somé, Josh Stevens y Theresa Woodard.

Los autores desean expresar su agradecimiento a los diversos consultores por sus valiosos insumos y por su dedicación y las largas horas que dedicaron a este proyecto. En la primera fase estuvieron involucrados John Griffin (líder de equipo), David Cumming, Simon Metcalfe, Mike t' Sas-Rolfes, Jaidev "Jay" Singh, Ebenizário Chonguiça y Mary Rowen.

En la segunda fase los consultores involucrados fueron los siguientes:

África occidental: Steven de Bie, Chris Geerling, Jean-Baptiste Kambou, Juliette Koudenoukpo, Rixta Lycklama à Nijeholt y Mohamadou I. Magha

África central: Stephen Asuma, Bryan Curran, Bernard Difara, Norbert Gami, Elie Hakizumwami, José Kalpers, Anecto Kayitare, Annette Lanjouw, Helga Rainer, Eugène Rutagarama, Mbake Sivha, Lisa Steel y David Wilkie

África oriental:

Katharine Frohardt, Christine Mathenge, John Mugabe, Philip Muruthi, Robert Nabanyumya, Alan Rodgers y John Salehe

Agradecemos mucho a todos aquéllos que revisaron los informes en ambas fases. Los autores también desean agradecer a las muchas organizaciones afiliadas con el estudio: African Centre for Technology Studies (ACTS), African Wildlife Foundation (AWF), Cross Borders Biodiversity Project FMA/PNUD, el Programa Internacional para la Conservación de los Gorilas (PICG), la Union Mundial para la Conservación (UICN), World Conservation Monitoring Centre (UNEP), Wildlife Conservation Society (WCS), el Fondo Mundial para la Naturaleza y el World Wide Fund for Nature (Southern Africa Regional Programme Office—SARPO). La Peace Parks Foundation (PPF) proveyó apoyo valioso durante la primera fase en muchas formas, incluyendo consultas, información y desarrollo de bases de datos y recopilación de literatura; agradecemos especialmente a John Hanks y Werner Myburgh. Madeleine Howard y Kuda Mhwandagara de WWF/SARPO nos dieron apoyo efectivo y oportuno en la producción de una amplia gama de mapas; así como Tim Green, Jennifer D'Amico, Michele Thieme, Wesley Wettengel y David Olson de WWF-US, y Martin Sneary y Mark Balman del BirdLife International en la segunda fase.

Zimbabwe Trust nos brindó un valioso y eficiente apoyo administrativo, logístico y técnico en ambas fases del estudio. En particular, los autores desean expresar su agradecimiento a Barry Fowlds por su colaboración en la organización de un importante taller en la primera fase, y a Champion Chinhoyi, Emmanuel Koro, Petronella Pasipamire y Anne Gova por la excelente organización del taller Pan-Africano en la segunda fase del proyecto, junto con Angela Reading del BSP.

En ambos talleres se generaron valiosas discusiones y comentarios. Los autores agradecen a todos los participantes por tomar el tiempo dentro de sus ocupadas agendas para participar y contribuir con estos talleres. El taller Pan-Africano sobre manejo transfronterizo de recursos naturales se llevó a cabo en abril del 2001 en Victoria Falls, Zimbabwe; las discusiones fueron guiadas por un experto facilitador, Oliver Karkoschka y las discusiones se beneficiaron significativamente por la presencia de Jon Anderson, Richard K. Bagine, Champion Chinhoyi, Chieftainess Chinhoyi, Rod de Vletter, Mamadou Ilias Diallo, Amadou Matar Diouf, George Doerken, Jean-Baptiste Kambou, André Kamdem Toham, Anecto Kayitare, Almaz Tadesse Kebede, Mohamadou Issaka Magha, Samy Mankoto Ma Mbaelele, Joseph Matlhare, Lota Melamari, Simon Metcalfe (quien también compartió sus ideas desde una perspectiva de iniciativa general y específica), Sedia Modise, Philip Muruthi, Bihini Won wa Musiti, Sophie Mutsekwa, Edith Muza, Henry Mwima, Robert Nabanyumya, Humphrey Nzima, Graeme Patterson, Thomas Price, Alan Rodgers, Mary Rowen, John Yonazi Salehe, Leonard Seelig, James Shambaugh, Laurent Somé y Anada Tiéga. Deseamos agradecer al Honorable Edward Chindori-Chininga, Vice-Ministro del Ambiente y Turismo de Zimbabwe por su estimulante discurso en el taller, el cual hizo eco de la urgencia y preocupación que hemos escuchado a través del estudio de África sub-

sahariana para la promoción de modos de vida sostenibles a través de la conservación y uso racional de los recursos naturales transfronterizos.

Deseamos reconocer el increíble apoyo e insumos de los numerosos actores y especialistas del área de África sub-sahariana. Muchas personas brindaron su tiempo, conocimiento, opiniones e ideas sobre la situación actual del manejo transfronterizo de recursos naturales en las cuatro regiones, así como sus puntos de vista sobre las oportunidades y obstáculos. Estos individuos representan una amplia gama de actores, incluyendo las organizaciones no-gubernamentales (ONG), comunidades y el sector privado. Lamentablemente, no contamos con suficiente espacio para dar el apropiado reconocimiento a todos ellos aquí, pero, para la primera fase deseamos mencionar en particular a Sedia Modise, Steve Johnson y sus colegas en SADC NRMP, Leon Viljoen, Simon Munthali, Bartolomeu Soto y Rod de Vletter. Damos las gracias a todas las personas de la región que asistieron a la reunión consultiva en Harare, la sesión transfronteriza de los miembros de SASUSG en Gaborone y el taller en Midrand. Para la segunda fase deseamos mencionar particularmente a Seydina Issa Sylla, Ibrahim Thiaw, Abdoulaye Kane y René Bosman por su apoyo durante la visita de Harry a África occidental. Nuestro agradecimiento también para Thomas Price, Anada Tiéga, David Wilkie y John Griffin por su continuo apoyo, insumos y contribuciones durante la segunda fase.

Los autores desean expresar su agradecimiento a Jon Anderson, Simon Anstey, Edmund Barrow, Richard Margoluis, Thomas Price, Alan Rodgers, Mary Rowen, Leonard Seelig, Anada Tiéga, Rod de Vletter, David Wilkie y Dorothy Zbicz por la revisión del borrador de este documento. Sus comentarios representaron una contribución sustancial para esta publicación. Las opiniones finales expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente la de los revisores.

Finalmente, Judy y Trevor desean agradecer a las familias Oglethorpe y Sandwith por su apoyo, tolerancia y paciencia mientras trabajábamos largas horas en este proyecto.

A través de todo el estudio, quedamos impresionados con el entusiasmo, el interés personal y el escepticismo sano en torno al manejo transfronterizo de recursos naturales, que manifestaron todos los grupos de actores y todos los países. Les deseamos mucho éxito en los desarrollos transfronterizos, cuando sean necesarios, en África sub-sahariana en los años venideros.

Harry van der Linde
Judy Oglethorpe
Trevor Sandwith
Deborah Snelson
Yemeserach Tessema

Washington, D.C.
Septiembre 2001

Prefacio

Hay un creciente interés en el manejo transfronterizo de recursos naturales como una forma de mejorar el manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, y promover el desarrollo económico regional. Muchos enfoques distintos al manejo transfronterizo de recursos naturales se están aplicando en África, produciendo un rico y extenso flujo de experiencia. El propósito de esta publicación es presentar los resultados de un análisis realizado por el Biodiversity Support Program (BSP) sobre el desarrollo actual del manejo transfronterizo de recursos naturales en África sub-sahariana. Los resultados son presentados en la forma de un marco para el manejo transfronterizo de recursos naturales, cubriendo una amplia gama de enfoques para el manejo transfronterizo de recursos naturales. La publicación provee consejos de naturaleza general: ¿cuándo (y cuándo no) trabajar en forma transfronteriza?, ¿qué involucra el manejo transfronterizo de recursos naturales?, ¿cuáles son sus limitaciones?, ¿cuáles son los peligros a evitar? Dado que cada situación de manejo transfronterizo de recursos naturales tiene su conjunto particular de circunstancias, no se puede contar con un patrón fijo para este enfoque. Los hallazgos y lecciones se extraen de la experiencia práctica, y los estudios de caso son utilizados para ilustrar y ampliar muchos de los puntos.

Esta publicación no provee todas las respuestas (¡no se conocen todas todavía!), pero pretende ayudar a las personas a meditar cuidadosamente sobre lo que es mejor para cada situación particular. Nuestra publicación refleja el estado actual del manejo transfronterizo de recursos naturales en África sub-sahariana y esperamos que promueva mayor desarrollo del manejo transfronterizo de recursos naturales donde sea apropiado. La publicación debería ser vista también como un paso en el proceso a largo plazo del desarrollo de este enfoque y la comprensión de su potencial y limitaciones. Nuestra intención con este trabajo es contribuir a promover la discusión, práctica y análisis para avanzar en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales.

¿Es esta publicación para usted?

Esta publicación está escrita para las personas que están considerando emprender un manejo transfronterizo de recursos naturales por primera vez y para las personas que tie-

nen muchos años de experiencia en el manejo transfronterizo de recursos naturales. Cubre también una amplia gama de situaciones de manejo transfronterizo de recursos naturales, desde las áreas protegidas transfronterizas hasta el manejo de recursos naturales integrado al desarrollo regional. Diferentes secciones son relevantes para diferentes situaciones y niveles de experiencia, por lo tanto le sugerimos seleccionar las secciones que le son más útiles. En la siguiente sección le brindamos consejos sobre esto así como también al inicio de los Capítulos 2, 3 y 4.

La principal audiencia son las personas que practican la conservación y las que toman decisiones, africanos activos en el manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad que tienen un interés en el manejo transfronterizo de recursos naturales. Incluyendo:

- Personal técnico de los ministerios de recursos naturales y el ambiente;
- Personal de los departamentos de recursos naturales gubernamentales y paraestatales;
- Directores de parques y administradores de proyectos comunitarios;
- Personal responsable de la conservación en organizaciones no-gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales;
- Docentes y estudiantes de los departamentos de recursos naturales en las universidades; y
- Donantes interesados en el manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.

Propósito, campo de aplicación y lineamientos generales de esta publicación

Esta publicación pretende presentar un marco para el manejo transfronterizo de recursos naturales incluyendo conceptos generales, el proceso transfronterizo y lecciones aprendidas, basado en una revisión y análisis de las experiencias a la fecha en el manejo transfronterizo de recursos naturales en África sub-sahariana.

Actualmente hay un gran interés en el manejo transfronterizo de recursos naturales. Como en todo nuevo proceso que aún no ha sido completamente ensayado y comprobado, el aprendizaje se nutre en la manera en que se dan los éxitos y los fracasos. El manejo transfronterizo de recursos naturales puede no ser siempre el enfoque más efectivo o apropiado. Esperamos que esta publicación contribuya a compartir lecciones del vasto conocimiento y experiencia acumulados hasta hoy día y brinde asistencia a quienes actualmente están considerando emprender un manejo transfronterizo de recursos naturales para que utilicen los enfoques que han sido exitosos en otras partes y eviten los peligros que otros han enfrentado. Para aquéllos ya involucrados en el manejo transfronterizo de recursos

naturales, esperamos que esta publicación sea una fuente de inspiración y nuevas ideas y los ayude a analizar su propia situación en un contexto global y a encontrar algunas soluciones a sus problemas actuales.

El Capítulo 1 presenta lineamientos generales del manejo transfronterizo de recursos naturales. El Capítulo 2 esboza los elementos clave del manejo transfronterizo de recursos naturales. Estos elementos son los componentes constitutivos del proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales, el cual es descrito más adelante. Todos estos elementos son similares a los del manejo interno de recursos naturales dentro de un país, pero son revisados desde un contexto específico transfronterizo. El Capítulo cubre los actores y sus intereses y los diferentes papeles que las personas juegan en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales. Los niveles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales se esbozan, seguidos de una revisión de la necesidad y tipos de acuerdos en cuanto al manejo transfronterizo de recursos naturales. La necesidad de capacitación y comunicación se revisa, y finalmente se presenta un listado de obstáculos y condiciones facilitadoras.

El Capítulo 3 describe el proceso de evaluación y análisis para determinar si tiene o no sentido aplicar este enfoque a una situación particular. Este proceso permite también distinguir los objetivos que pueden ser alcanzados efectivamente trabajando en una colaboración transfronteriza y aquéllos en los cuales una acción interna sería suficiente. El Capítulo luego pasa a cubrir la necesidad para el desarrollo de una visión conjunta y la planificación y diseño de la iniciativa. La primera parte del Capítulo 3 tiene mayor relevancia para quienes están considerando adoptar un enfoque transfronterizo y aquéllos en una fase temprana de la planificación y desarrollo de iniciativas transfronterizas. La sección final sobre monitoreo, evaluación y manejo adaptativo tiene relevancia para las personas que están trabajando actualmente en el manejo transfronterizo de recursos naturales.

Finalmente el Capítulo 4 presenta los principales hallazgos y conclusiones del proyecto y hace una revisión de los vacíos y necesidades futuras.

Antecedentes del proyecto de manejo transfronterizo de recursos naturales

El proyecto de manejo transfronterizo de recursos naturales del BSP se inició en 1998 con un estudio de las oportunidades y obstáculos en África austral, a solicitud del Centro Regional para África Austral de la USAID (RCSA). La segunda fase del proyecto se amplió para incluir al África occidental, central y oriental; el BSP comisionó estudios regionales y estudios de caso en cada región y llevó a cabo un análisis Pan-Africano. Se llevó a cabo un taller en Zimbabwe en Abril del 2001 con practicantes de todas las regio-

nes del África sub-sahariana, para sostener discusiones sobre el pensamiento y conocimiento actual sobre el manejo transfronterizo de recursos naturales. Un reducido equipo de redactores conformado por personal y consultores del BSP incorporaron los hallazgos del proyecto a esta publicación. La primera fase fue administrada por Judy Ogletorpe y la segunda fase por Harry van der Linde.

Los informes sobre los que se basa esta publicación se enumeran antes de la sección de referencias, e información más detallada sobre las regiones o áreas individuales puede encontrarse en esos informes. Éstos también se encuentran en nuestro sitio Web: www.BSPonline.org. Algunas de estas publicaciones están disponibles en más de un idioma (inglés, francés y una en portugués). Incluyendo los siguientes:

- África austral:** Biodiversity Support Program (1999), Cumming (1999), Griffin et al. (1999), Metcalfe (1999) y Singh (1999)
- África occidental:** Lycklama à Nijeholt et al. (2001) y Magha et al. (2001)
- África central:** Lanjouw et al. (2001), Steel y Curran (2001) y Wilkie et al. (2001)
- África oriental:** Muruthi y Frohardt (2001), Rodgers et al. (2001a) y Rodgers et al. (2001b)
- Bibliografía:** van der Linde, Zbicz, y Stevens (2001)

El análisis se centra esencialmente en la vida silvestre, los recursos forestales y las áreas protegidas. Las restricciones financieras y de tiempo no permitieron que todos los recursos naturales transfronterizos pudieran recibir igual cobertura. El agua, los recursos acuáticos y marinos, y las áreas de pasto para el ganado no son cubiertos a profundidad aunque reconocemos que son recursos transfronterizos extremadamente importantes en muchas regiones de África.

Resumen ejecutivo

Antecedentes y contexto

El interés en el manejo transfronterizo de recursos naturales está creciendo rápidamente en África y el resto del mundo. El manejo transfronterizo de recursos naturales se ve como una nueva herramienta importante en los enfoques globales de paisaje para el manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Constituye a la vez una forma de promover el desarrollo económico regional, reunir a comunidades divididas y traer la paz a regiones conflictivas; sirve a la vez para desarrollar muchas otras posibilidades y es objeto de importantes inversiones.

El proyecto de manejo transfronterizo de recursos naturales del Biodiversity Support Program tuvo como objetivos examinar los desarrollos actuales en el manejo transfronterizo de recursos naturales en África sub-sahariana; analizar el proceso involucrado; e identificar las oportunidades, obstáculos y condiciones facilitadoras para ver cuán efectivo es el enfoque de manejo transfronterizo de recursos naturales en África austral, oriental, central y occidental. El análisis se basó en estudios del desarrollo del manejo transfronterizo de recursos naturales en África austral, oriental, central y occidental; una serie de estudio de caso con énfasis en la vida silvestre, los recursos forestales y las áreas protegidas; y en los resultados de talleres y consultas desarrollados en los últimos tres años.

El manejo transfronterizo de recursos naturales se define en esta publicación como *todo proceso de colaboración transfronteriza que aumenta la efectividad de las metas del manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad*. (Nota: los países que comparten recursos y que son candidatos al manejo transfronterizo no tienen que ser vecinos.) El enfoque cubre un amplio continuum de iniciativas y actividades de manejo transfronterizo de recursos naturales que van desde el manejo transfronterizo de recursos naturales basado en la comunidad y el manejo de áreas protegidas transfronterizas hasta el manejo de recursos naturales a gran escala integrado al desarrollo económico regional.

Las oportunidades ecológicas incluyen el mantener o restaurar los vínculos en los paisajes ecológicos transfronterizos y reducir las amenazas transfronterizas para promover el uso sostenible de los recursos naturales. Las oportunidades sociales y culturales incluyen la renovación de la cooperación y los lazos culturales entre comunidades segmentadas por

las fronteras y el aumento en las oportunidades de bienestar y desarrollo de las poblaciones. Las oportunidades económicas incluyen el desarrollo de oportunidades económicas regionales tales como el turismo y las economías de escala. Las oportunidades políticas incluyen una mejor seguridad en las áreas fronterizas y mayor transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos naturales. Existen a la vez muchos obstáculos para el manejo transfronterizo de recursos naturales. Éstos se documentan en la publicación y muchos son examinados en las conclusiones a continuación.

Elementos y proceso del manejo transfronterizo de recursos naturales

Los elementos clave del manejo transfronterizo de recursos naturales son similares a los del manejo de recursos naturales interno de un país; esta publicación los examina en un contexto transfronterizo. Los elementos clave son: los actores y sus intereses, los diferentes papeles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales, los niveles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales, la necesidad y tipos de acuerdos de manejo transfronterizo de recursos naturales, las necesidades de capacitación, la comunicación, y los obstáculos y condiciones facilitadoras.

La guía presenta instrumentos de evaluación preliminar y análisis, para facilitar la decisión sobre si se debe emprender o no un manejo transfronterizo en una situación particular. Estos instrumentos también ayudan a distinguir aquellos objetivos dentro de una iniciativa que pueden ser alcanzados más efectivamente por medio del trabajo colaborativo transfronterizo de aquellos objetivos en donde la acción interna por sí misma sería suficiente. El proceso continúa con el desarrollo de una visión conjunta y la planificación y diseño de una iniciativa de manejo transfronterizo de recursos naturales. La importancia del monitoreo y evaluación se examina para permitir el aprendizaje a partir de los éxitos y los fracasos y el manejo adaptativo. Todo el proceso es ilustrado en un ciclo de manejo transfronterizo de recursos naturales.

Conclusiones generales

El análisis concluye que el manejo transfronterizo de recursos naturales puede ser un enfoque efectivo para el manejo de recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, en donde las amenazas transfronterizas compartidas pueden ser atacadas conjuntamente y/o los beneficios mutuos pueden ser alcanzados colaborativamente en forma transfronteriza. El manejo transfronterizo de recursos naturales no es, sin embargo, una panacea universal para el manejo de recursos naturales en las fronteras. En algunos casos es más efectivo

que los países manejen sus recursos compartidos independientemente ya que los beneficios de la colaboración son muy limitados.

El manejo transfronterizo de recursos naturales no debe reemplazar el manejo de recursos naturales dentro de cada país involucrado, sino que debe ser una extensión del mismo. El manejo transfronterizo de recursos naturales no tendrá éxito si el manejo de recursos naturales interno no funciona. Muchos de los requisitos de colaboración exigidos por el manejo transfronterizo de recursos naturales son similares a los del manejo de recursos naturales interno. Dado que cada situación de manejo transfronterizo de recursos naturales tiene su conjunto particular de circunstancias, no existe un patrón fijo para el enfoque; éste necesita ser planificado, implementado, evaluado y adaptado alrededor de las circunstancias específicas de cada situación.

Los pocos acuerdos de manejo transfronterizo de recursos naturales existentes entre los países han sido recientemente negociados y aún no han sido ensayados ni comprobados globalmente. El enfoque formal parece tomar considerable tiempo y mayores cantidades de financiamiento antes de poder mostrar resultados desde el punto de vista de un mejor manejo de los recursos o una mejor conservación en el terreno.

Conclusiones sobre el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales

Dado que el manejo transfronterizo de recursos naturales es costoso en tiempo y recursos es crucial que se lleve a cabo una adecuada evaluación de la factibilidad del manejo transfronterizo de recursos naturales antes de emprender una colaboración transfronteriza. Es mejor trabajar desde los niveles transfronterizos más bajos posibles. Un enfoque de abajo hacia arriba tiene mejores oportunidades de alcanzar la participación y apropiación del proceso en el ámbito local en donde los recursos son manejados. El involucramiento de niveles más altos puede fluctuar en el tiempo en función de las necesidades. Es importante que no se espere a que todas las condiciones facilitadoras estén en su lugar para poder empezar, pero se debe tomar un enfoque pragmático y comenzar en las áreas en donde existen oportunidades factibles aunque éstas sean limitadas.

El manejo transfronterizo de recursos naturales debe construirse sobre la confianza y las alianzas. La confianza toma tiempo y paciencia para establecerse y no puede ser precipitada. El manejo transfronterizo de recursos naturales debe ser un proceso flexible evolucionando sobre la base de la necesidad real. Es importante monitorear y evaluar la efectividad de esta colaboración frecuentemente y adaptarla según sea necesario. El aprendizaje debe llevarse a cabo tanto en el ámbito interno como transfronterizo, lo cual requiere que la información se comparta de manera transparente. La difusión del apren-

dizaje de un área de manejo transfronterizo de recursos naturales a otra es también muy importante.

Conclusiones sobre los aspectos sociales, económicos, políticos e institucionales

La cooperación transfronteriza también incrementa la complejidad de los actores. La diversidad de intereses puede ser muy alta, cubriendo aspectos ecológicos, socioculturales, económicos, institucionales y políticos. El asegurar la participación adecuada de los actores y la búsqueda de una situación de ganancia para todos toma tiempo pero son esenciales para el éxito.

El manejo transfronterizo de recursos naturales debe incrementar la eficiencia del manejo de los recursos naturales para que valga la pena. El sinergismo es esencial para el éxito del manejo transfronterizo de recursos naturales: *el todo debe ser más que la suma de las partes, sino es mejor que los países individuales manejen sus recursos independientemente*. Bajo las condiciones correctas, el manejo transfronterizo de recursos naturales puede incrementar la eficiencia del manejo y el monitoreo de los recursos naturales evitando o reduciendo la duplicación de esfuerzos, creando economías de escala y mejorando las oportunidades económicas tales como un aumento del turismo. Sin embargo, el manejo transfronterizo de recursos naturales requiere de inversiones adicionales de fondos y tiempo. El financiamiento del manejo transfronterizo de recursos naturales debe ser progresivo y no a costa del manejo de recursos naturales interno.

La voluntad política y el compromiso a largo plazo son esenciales para el éxito del manejo transfronterizo de recursos naturales. Las buenas relaciones políticas internacionales pueden facilitar el manejo transfronterizo de recursos naturales; los aspectos de soberanía y seguridad pueden restringirlo. La colaboración puede resolver los conflictos transfronterizos en el ámbito local encontrando terreno en común y objetivos compartidos. Puede ayudar a incrementar la seguridad y el control sobre los recursos en las áreas fronterizas. Su papel potencial en los procesos de paz a largo plazo entre los países, sin embargo, quedó menos claro en este estudio.

El manejo transfronterizo de recursos naturales a una escala formal tiende a incrementar el involucramiento de niveles superiores del gobierno, con el riesgo que estos niveles ejerzan una influencia y control que no favorezcan los intereses de los niveles locales. Una buena forma de gobierno dentro de un país es por lo tanto esencial para el éxito del manejo transfronterizo de los recursos naturales, incluyendo la subsidiariedad y la transparencia en ambos sentidos, y la responsabilidad entre los niveles superiores e inferiores que controlan la tierra y los recursos.

La armonización transfronteriza de las políticas y la legislación relevantes puede ser una condición facilitadora para el manejo transfronterizo de recursos naturales. A pesar de su buen potencial para facilitar el manejo transfronterizo de recursos naturales, algunas convenciones ambientales internacionales no están jugando actualmente un papel importante. Algunos acuerdos económicos regionales (el SADC, por ejemplo) parecen estar llevando a cabo un importante papel facilitador.

El manejo transfronterizo de recursos naturales debe trabajar a través de las organizaciones existentes siempre que sea posible. La capacidad es frecuentemente un obstáculo ya que una estructura nacional débil no puede crear un manejo transfronterizo de recursos naturales fuerte. Los facilitadores externos pueden ayudar a construir capacidad. El manejo transfronterizo de recursos naturales es a menudo restringido por el enfoque gubernamental limitado para el manejo de los recursos naturales –por ejemplo el tratamiento aislado de recursos individuales o usos del suelo– lo cual no facilita el uso múltiple de los recursos.

Vacíos y necesidades futuras

El papel potencial del manejo transfronterizo de recursos naturales en el desarrollo económico necesita ser promovido aún más. Se necesita mayor colaboración entre los sectores y disciplinas para mejorar la efectividad del manejo transfronterizo de recursos naturales y éste debe ser integrado a los foros regionales e internacionales. El financiamiento es un aspecto que requiere ser abordado. La construcción de capacidad será una necesidad por muchos años en el futuro.

En la manera en que se gana experiencia, ésta necesita ser analizada y el conocimiento actual del manejo transfronterizo de recursos naturales deber ser ampliado. Se recomiendan más estudios sobre cómo el manejo transfronterizo de recursos naturales se ve influido por las relaciones políticas y más específicamente sobre el papel potencial del manejo transfronterizo de recursos naturales en la construcción de la paz entre las naciones. El papel que las convenciones ambientales pueden jugar en la promoción del manejo transfronterizo de recursos naturales amerita mayor investigación. Nuevas técnicas para la valoración económica del manejo transfronterizo de recursos naturales se requieren urgentemente, incluyendo herramientas de análisis de costo/beneficio para quienes están en la práctica.

Los resultados y las lecciones de manejo transfronterizo de recursos naturales deben ser difundidos ampliamente en África y en el mundo entero. Para promover el intercambio de experiencias y el aprendizaje, se necesitan mecanismos para compartir la información y se necesita crear o mejorar las redes de contactos. Estas medidas contribuirán a asegurar un manejo más efectivo de los recursos naturales en áreas transfronterizas.

1

Manejo transfronterizo de
recursos naturales:

Una visión
general

Manejo transfronterizo de recursos naturales: Una visión general

Millones de personas dependen de los recursos naturales renovables del continente africano para su alimentación, cobijo, medicamentos y combustible, así como para la generación de ingresos. Los sistemas naturales también proveen servicios ecológicos tal como el abastecimiento de agua y la protección y fertilidad del suelo. Los sistemas naturales también tienen valores más amplios, por ejemplo el patrimonio cultural y los valores intrínsecos. Sin embargo, las fronteras internacionales cortan a lo largo de muchos sistemas de recursos naturales, lo cual puede tener serias implicaciones de manejo.

Las fronteras internacionales contienen algunos de los sistemas ecológicos más intactos del mundo, muchos de los cuales se localizan en áreas remotas e inhóspitas (Westing 1998; Griffiths 1995). Sin embargo, las fronteras internacionales son fronteras políticas, no ecológicas. Consecuentemente, muchos sistemas y componentes ecológicos claves son segmentados por las fronteras (ver Mapas 1-9) y pueden ser sujetos de diversas prácticas de manejo y uso en los distintos lados de las fronteras. A menudo estas prácticas son incompatibles, dañan la base de recursos naturales y perjudican a los actores. En estos casos, para asegurar que las presentes y futuras generaciones puedan tener suficiente acceso a los recursos naturales y de esta manera garantizar su sustento, el manejo de las cuencas hidrográficas, ecosistemas y los animales silvestres migratorios debe volverse más compatible y participativo al nivel local, nacional e internacional. La planificación y el manejo deben

tomar en consideración las preocupaciones ecológicas, socioculturales, económicas, políticas e institucionales de los actores a ambos lados de las fronteras nacionales.

En las últimas décadas, el manejo de los recursos naturales y la diversidad biológica ha avanzado de un enfoque a nivel de sitio, a enfoques más amplios de paisaje. Esto ha sido acompañado de un interés creciente en el manejo transfronterizo de los recursos naturales (MTRN), particularmente en esta última década. El concepto de MTRN tiene diferente significado para diferentes personas y existen diversos incentivos para el involucramiento en iniciativas y actividades transfronterizas. Esta publicación comparte las experiencias y el conocimiento actual sobre el MTRN en África y presenta un continuum global para el MTRN así como algunas orientaciones prácticas. Ya que no siempre es fácil determinar cuando un enfoque de MTRN es apropiado (por ejemplo, el contar con un recurso natural en dos áreas contiguas a lo largo de la frontera no significa automáticamente que el MTRN proveerá el manejo más efectivo), esta publicación también pretende proveer más claridad sobre este frente. Reconociendo que el MTRN es una disciplina relativamente nueva, el lector debe ver esta publicación como una etapa del desarrollo a largo plazo del pensamiento y conocimiento en la materia, para avanzar en el proceso de MTRN y su aplicación.

En vista de los orígenes amplios del MTRN, este capítulo presenta una breve reseña histórica antes de proceder a dar una definición del MTRN y perfilar un continuum de tipos de iniciativas de MTRN. Distintos grupos de actores están interesados en las actividades de MTRN por distintas razones, tales como el desarrollo económico, el fortalecimiento de vínculos socioculturales, estabilidad política o el manejo sostenible de los recursos naturales y los procesos ecológicos. En un proceso apropiadamente global y eficiente, todos estos intereses deben ser tomados en consideración. Dado que la principal audiencia de esta publicación son los administradores de recursos naturales y los practicantes de la conservación, esta publicación utiliza esto como el punto de partida y fundamento para la promoción del MTRN.

1.1 Reseña histórica de los intereses transfronterizos

Muchas comunidades han estado implementando el MTRN a nivel local por mucho tiempo, lo cual no es sorprendente ya que las culturas a menudo sobrepasan las fronteras internacionales. Las fronteras a menudo separan a los grupos étnicos y a los sistemas tradicionales de manejo de los recursos naturales que existían antes que las fronteras coloniales fueran impuestas (ver Recuadro 1.1). Las políticas internacionales en algunos casos han erosionado estos sistemas tradicionales. Metcalfe (1999) provee una visión general de los componentes del manejo comunitario de recursos naturales los cuales son relevantes en el contexto del MTRN, así como una serie de oportunidades y restricciones

desde una perspectiva comunitaria. Si algunos principios como la eficiencia, equidad y sostenibilidad son alcanzados, los enfoques de MTRN cerca de las fronteras de un país individual podrían desarrollarse en iniciativas de MTRN. La identidad compartida entre comunidades fronterizas es uno de los elementos claves para restaurar o construir la colaboración transfronteriza.

El Parque Nacional Albert fue el primer parque que cruzó las fronteras internacionales en África. El parque fue establecido por el régimen colonial belga en 1925 para conservar los recursos naturales de dos naciones extendiéndose por los Estados coloniales de Ruanda-Burundi y el Congo.

Después de la independencia a inicios de la década de 1960, la porción de Ruanda se convirtió en el Parc des Volcans (Parque de los Volcanes), mientras que la parte congoleña se convirtió en el Parque Nacional Virunga (Wilkie *et al.* 2001).

El primer Parque Internacional para la Paz en el mundo se estableció en 1932, vinculando el Parque Nacional Glacier en los Estados Unidos con el Parque Nacional Lagos Waterton en Canadá. Existe un Memorandum de Entendimiento (MOU) entre los departamentos de parque de ambos países y el manejo es implementado a través de una combinación de actividades de manejo internas y transfronterizas. Los dos parques se manejan en gran parte en forma separada; cooperan conjuntamente en excursiones guiadas de la naturale-

Recuadro 1.1 Trashumancia en África occidental

Los sistemas tradicionales de uso del suelo en África occidental son hasta cierto punto determinados por las condiciones climáticas. La precipitación pluvial promedio anual y la variación en la precipitación dentro de un mismo año o entre años determinan el tipo y la organización de los sistemas de uso del suelo. Como una estrategia para manejar esta alta variación en la precipitación pluvial, los pastores se mueven extensamente con sus rebaños. Los sistemas ancestrales de rebaños nómadas hacen uso de los recursos en zonas (semi) áridas y en áreas más húmedas, variando las rutas dependiendo de la disponibilidad de los recursos en distintas áreas. Sin embargo, las oportunidades para que los pastores se muevan con sus rebaños han disminuido con el tiempo, como resultado de la conversión de los pastos y los corredores de trashumancia a parcelas agrícolas. También se ha vuelto más difícil que los pastores puedan cruzar las fronteras internacionales, a pesar de los acuerdos bilaterales o regionales existentes que aseguran el movimiento transfronterizo de rebaños a través de estipulaciones relacionadas con la vacunación, puntos de entrada y salida, zonas de pastoreo, etc. En casos extremos, los conflictos entre los residentes locales (agricultores) y los pastores extranjeros llegan hasta los niveles gubernamentales poniendo presión sobre las relaciones internacionales. En general, la viabilidad de estos sistemas de trashumancia se está volviendo más limitada ya que los recursos claves han dejado de existir o se están volviendo menos accesibles.

Fuente: Lycklama à Nijeholt *et al.* (2001).

za, en operaciones de búsqueda y rescate, y en manejo de incendios. Previo a esto, Polonia y Checoslovaquia habían firmado el Protocolo de Cracovia en 1925 para sentar un marco para el establecimiento de la cooperación internacional para el manejo de parques fronterizos (Thorsell 1990). El primero de estos parques, sin embargo, no se estableció sino hasta finales de 1945.

El número de Áreas de Conservación Transfronterizas ha venido creciendo gradualmente desde la segunda mitad del siglo veinte hasta alrededor de 1990, punto en el cual comenzó a crecer rápidamente. Para el 2001 el número de complejos de áreas protegidas contiguas identificadas se había duplicado desde 1990, a 169 en 113 países incluyendo 667 áreas protegidas individuales (ver Cuadro 1.1). Para el 2001, solamente en África habían 35 complejos involucrando 34 países e incluyendo 148 áreas protegidas individuales (Zbicz 2001). Con este creciente interés, y construyendo sobre una reunión sostenida en 1995 por la World Commission on Protected Areas de la UICN y el Australian Alps National Park, UICN/WCPA generó materiales esbozando lineamientos para las Áreas Protegidas Transfronterizas en tres reuniones convenidas en Somerset West, Sudáfrica (1997), Bormio, Italia (1998) y Gland, Suiza (2000) (Sandwith *et al.* 2001). En el 7 de abril de 1999, se creó el primer Parque Africano Transfronterizo post colonial cuando Botswana y Sudáfrica firmaron el primer acuerdo bilateral para el Parque Transfronterizo Kgalagadi. Toda el área será monitoreada por la recién creada Kgalagadi Transfrontier Park Foundation. Una agencia de manejo conjunto implementará algunas actividades conjuntas y otras serán realizadas en forma independiente por cada nación.

Al mismo tiempo, la integración del desarrollo económico a nivel regional se ha vuelto cada vez más importante a nivel mundial, particularmente en las últimas dos décadas. En África esto se nota en el desarrollo de instituciones regionales tales como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental [Economic Community of West African States (ECOWAS)], Comunidad Económica y Monetaria de África Central [Central African Economic and Monetary Community (CAEMC)], la restablecida Comunidad de África Oriental [East African Community (EAC)] y la Comunidad de Desarrollo de África del Sur [Southern Africa Development Community (SADC)]. Tal como fue expresado por la SADC (1994, p. 3), *la cooperación regional no es un agregado opcional extra; es un*

CUADRO 1.1 — COMPLEJOS DE ÁREAS PROTEGIDAS CONTIGUAS INTERNACIONALES EN ÁFRICA Y EL MUNDO

	Número de complejos de áreas protegidas	Número de países involucrados	Número de áreas protegidas involucradas
El mundo	169	113	667
África	35	34	148

Recuadro 1.2 Desarrollo de enfoques de manejo transfronterizo de recursos naturales en las convenciones y acuerdos regionales e internacionales

Existe una cantidad de acuerdos y convenciones formales regionales e internacionales conteniendo secciones que hacen un llamado a la colaboración transfronteriza. Existen también otros que han sido principalmente acordados para facilitar la colaboración transfronteriza entre dos o más naciones. Algunos de estos se mencionan aquí, sin considerar su nivel actual de implementación o cumplimiento.

La evidencia formal inicial en África sobre la necesidad de colaboración transfronteriza recae en la Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (Algeria) firmada en 1968. La Convención de Algeria hace un llamado a la consulta entre los Estados aguas arriba y aguas abajo sobre aspectos hídricos. Seguido de la Convención de Algeria, la Convención de Ramsar (Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, 1971) requiere la consulta interestatal sobre aspectos que afectan los recursos de humedales compartidos. La Convención Ramsar fue seguida del reconocimiento de la identificación internacional y administración de los recursos naturales en la Convención del Patrimonio Mundial (Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 1972), la cual hace un llamado al reconocimiento y apoyo internacional a los sitios de patrimonio cultural y natural. Finalmente, la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies en Peligro de Flora y Fauna Silvestre (CITES), firmada en 1973, exige que los Estados participantes se ajusten a prácticas específicas interestatales para el comercio de especies listadas como amenazadas. Estas cuatro convenciones pre-sajaron la utilización generalizada de los principios del MTRN en los tratados por venir.

A finales de los años 70 tuvo lugar la Convención sobre las Especies Migratorias (Convención de Bonn, 1979) que hace un llamado, por ejemplo, a la prevención de los obstáculos para la migración, la coordinación de esfuerzos contra la cacería furtiva y el intercambio de información. La cooperación interestatal avanzó más allá de las especies migratorias en la Convención de Nairobi para la Protección, Manejo y Desarrollo de los Ambientes Marinos y Costeros de la Región de África Oriental. La Convención de Nairobi hace un llamado a la cooperación internacional para el desarrollo de los recursos marinos y costeros y para la protección de las especies migratorias, las denominadas especies migratorias sobre-voladoras, así como a la protección (bajo la supervisión internacional y de ONG) de toda una franja de línea costera compartida por los Estados signatarios.

Alrededor de la mitad de los años 90, la aplicación integral de los principios del MTRN se inició a escala interestatal. La Convención sobre Diversidad Biológica (CDB, 1992) estableció un enfoque de ecosistema para el manejo de recursos, formalizó la consideración de los recursos en Estados contiguos, e hizo un llamado al involucramiento de todos los sectores relevantes de la sociedad y la ciencia. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) y la Convención de Lucha contra la Desertificación (1994) expresan similares principios. En 1994 y 1996 el Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias de África-Eurasia y la Conferencia sobre Ecosistemas de Bosque Húmedo de África Central se abrieron a firma y ratificación, representando procedimientos más rigurosos para la supervisión internacional de los ecosistemas de humedales y bosques húmedos respectivamente.

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

Un listado más completo, junto con artículos relevantes de manejo transfronterizo de recursos naturales, se presenta en el Anexo 1. El anexo no es un listado exhaustivo, sino sólo una muestra representativa de los tratados.

asunto de supervivencia. Mientras que el razonamiento principal para el establecimiento de estas instituciones es el desarrollo económico, en vista de la dependencia humana en los recursos naturales, se está dando mayor atención a la integración de aspectos generales de ambiente y manejo de recursos naturales bajo estos acuerdos. Como se concluyó, por ejemplo, en el estudio del Biodiversity Support Program sobre el MTRN en África austral, el potencial para el turismo que se basa en la naturaleza es muy alto en el contexto transfronterizo, pero está aún sub-explotado (Griffin *et al.* 1999).

El interés y necesidad creciente por el MTRN está en línea con los ejercicios más amplios de localizaciones con prioridad en el paisaje, desarrollados e implementados durante los últimos años por las organizaciones internacionales de conservación y por otros organismos, los cuales reconocen la necesidad ecológica de trabajar a escalas mayores (WWF-US en imprenta). Este trabajo resalta la fuerte correlación entre las áreas de alto valor de biodiversidad y la proximidad con las fronteras internacionales. Todo este interés incrementado también se refleja en la incorporación de aspectos transfronterizos a ciertas convenciones internacionales y en un número de convenciones y acuerdos regionales y africanos (ver Recuadro 1.2). La inversión tanto de donantes bilaterales como multilaterales en iniciativas de MTRN también se ha incrementado.

En base a las actividades nacionales, originadas en las instituciones regionales, o estimuladas por las convenciones internacionales o el interés de donantes y ONG internacionales, muchas iniciativas transfronterizas están ya en planificación o en ejecución. El Biodiversity Support Program (BSP) inició un estudio sobre el MTRN en África austral en 1998 a solicitud del Centro Regional para África Austral (Regional Center for Southern Africa) de la USAID. Éste fue luego ampliado para incluir el África occidental, central y oriental y un análisis general Pan-Africano. Los resultados de este trabajo se reflejan en esta publicación. El Recuadro 1.3 muestra algunas similitudes y diferencias en las condiciones facilitadoras para el MTRN y el desarrollo del MTRN en las cuatro regiones.

Recuadro 1.3 El manejo transfronterizo de recursos naturales en las regiones africanas

El proyecto del Biodiversity Support Program para el MTRN llevó a cabo estudios del desarrollo del MTRN en cada una de las cuatro regiones del África sub-sahariana (ver Mapa 2). Existen muchas similitudes importantes pero también hay diferencias en las circunstancias y el grado de desarrollo del MTRN en estas regiones.

Las similitudes generales de las circunstancias en las diferentes regiones incluyen el hecho que muchas áreas fronterizas son relativamente remotas, escasamente pobladas y menos desarrolladas en comparación con el interior de los países. Las personas viviendo cerca de las fronteras dependen por lo tanto de los recursos naturales para su sostenimiento. A menudo los grupos étnicos han sido divididos por las fronteras políticas y pueden ser objeto de marginamiento por su localización remota. Los ecosistemas en las áreas fronterizas a menudo son cortados también por las fronteras artificiales. Muchas áreas protegidas se localizan en las áreas fronterizas (ver Mapa 7). Por lo tanto en muchos países existen importantes recursos naturales y biodiversidad concentrados cerca de las fronteras.

Ninguna de las regiones es homogénea. Existe una gran variación entre los países dentro de una región desde el punto de vista del tamaño del país; la densidad poblacional; el grado de desarrollo económico; la cantidad remanente intacta de cobertura vegetal, recursos naturales y biodiversidad y las presiones a las que están sometidos; el grado de calor (o de enfriamiento) de las relaciones diplomáticas con los países vecinos; y el grado de colaboración económica. Todos estos factores afectan las oportunidades, restricciones y condiciones facilitadoras para el MTRN.

El MTRN se ha estado llevando a cabo a nivel comunitario desde que las fronteras políticas fueron impuestas por los poderes coloniales, en lugares donde los sistemas tradicionales de manejo segmentados por las fronteras, aún no han sido erosionados por las políticas internacionales. El MTRN aún ocurre a gran escala en el manejo de áreas de pastoreo practicadas por los pastores trashumantes de África oriental y occidental y a una escala más local e intensiva en muchos otros sistemas de recursos en todas las regiones. Sin embargo, los sistemas tradicionales de manejo se ven cada vez más restringidos por las fuerzas políticas y económicas en muchas áreas.

La colaboración transfronteriza entre las organizaciones gubernamentales ha sido más limitada. La colaboración informal se ha llevado a cabo durante décadas en unas pocas áreas protegidas transfronterizas, por ejemplo en ciertas áreas protegidas contiguas en África austral y África Occidental. En algunos casos esto se ha formalizado por medio de acuerdos entre los gobiernos. Existen acuerdos en muchas regiones en cuanto al manejo de los recursos hídricos. La colaboración en materia de salud animal, pastoreo trashumante y control de la desertificación se lleva a cabo en África Occidental y en muchos aspectos del desarrollo económico y los recursos naturales en África austral a través de la SADC.

En el campo de la colaboración oficial transfronteriza para el manejo de la vida silvestre, África austral está más adelantada con varios proyectos de MTRN en ejecución. Las amenazas a la vida silvestre son serias en la región, pero asimismo las oportunidades son significativas por el gran potencial para el desarrollo del turismo regional. El MTRN se está dando como

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

parte de un desarrollo económico regional en lugar de hacerlo aisladamente. Esta combinación de factores ha permitido a la región avanzar rápidamente en el MTRN. En África occidental las oportunidades para el desarrollo del turismo basado únicamente en la vida silvestre son más limitadas. Por esta razón se está considerando combinar la vida silvestre con el turismo cultural. Existe mucha interdependencia entre el Sahel y las áreas costeras desde el punto de vista de la producción de ganado en los sistemas trashumantes del norte y los mercados de carne en las zonas más populosas del sur.

En África central existe menor colaboración regional. En gran parte de la región existen vastas zonas de bosque relativamente intacto y la necesidad de MTRN no es mucha, excepto en áreas con mucha presión y alto valor de recursos, tales como en Virungas donde se lleva a cabo el MTRN para conservar el gorila de montaña. En África oriental hay muy poco manejo transfronterizo de vida silvestre, a pesar de la conectividad transfronteriza y el alto potencial para ecoturismo transfronterizo. La recién reformada Comunidad de África Oriental podría cambiar esta situación en esa parte de la región.

Algunas iniciativas incluyen dos o más regiones; la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, por ejemplo involucra a 10 países de África central, oriental y del norte.

Fuente: Griffin *et al.* (1999), Lycklama à Nijeholt *et al.* (2001), Rodgers *et al.* (2001a), Wilkie *et al.* (2001).

1.2 Definición y continuum del manejo transfronterizo de recursos naturales

El incremento en las actividades del MTRN es motivado por múltiples intereses, involucrando múltiples actores y tiene varios orígenes. No siempre queda claro lo que se entiende por MTRN. La sección a continuación provee una definición para el término en la forma en que se utiliza en esta publicación y traza en grandes líneas el continuum para el MTRN.

1.2.1 Definición del manejo transfronterizo de recursos naturales

La definición del MTRN, en la forma en que ha evolucionado y ha sido utilizado en este estudio, se presenta en el Recuadro 1.4. El MTRN se define de manera tal que cubre un amplio continuum de iniciativas y enfoques, mientras se centra suficientemente en permitir el intercambio de experiencias prácticas y consejos desde el ángulo específico del manejo de recursos naturales y conservación de la biodiversidad. Tome nota de que el MTRN se refiere al proceso de manejo en lugar de los recursos naturales transfronterizos en sí. Los recursos pueden compartirse en forma transfronteriza, pero si no existe colaboración, no

hay MTRN. Como se definió antes, el MTRN únicamente tiene sentido si incrementa la efectividad para alcanzar las metas. En todos los demás casos sería muy difícil justificar los esfuerzos y costos necesarios.

Mientras que la implementación del MTRN a menudo se da en sitios específicos (un Área de Manejo Transfronterizo de Recursos Naturales) a través de actividades transfronterizas, el MTRN se define en general como un *proceso* de manejo de recursos naturales transfronterizo. Este documento se centra principalmente en el proceso. Se hace énfasis en la necesidad de flexibilidad al aplicar este enfoque. No existe un modelo o patrón fijo y las experiencias documentadas y los consejos provistos deben ser puestos en ese contexto; cada situación es única y requiere de su propio proceso y enfoque flexible.

Recuadro 1.4 Definición del manejo transfronterizo de recursos naturales

El manejo transfronterizo de recursos naturales es todo proceso de colaboración transfronteriza que incrementa la efectividad de alcanzar las metas de manejo de recursos naturales o de conservación de la biodiversidad.

- “**Transfronterizo**” — en el contexto más amplio, este término se aplica a las fronteras geográficas, jurídicas y de utilización del uso del suelo. Mientras que esto tiene relevancia en el contexto global de las discusiones del MTRN, este estudio se limita esencialmente a las situaciones concerniendo las fronteras internacionales.
- “**Colaboración**” — una manera de trabajar con los socios al otro lado de la frontera que corresponde a una decisión activa y consciente; el proceso a través del cual el MTRN se manifiesta.
- “**Incrementa la efectividad de alcanzar**” — obteniendo el máximo rendimiento por unidad de esfuerzo desde el punto de vista del manejo de recursos naturales o la conservación; las inversiones pueden ser desde el punto de vista de tiempo del personal y otros recursos (incluyendo pero no limitándose a los recursos financieros).
- “**Objetivos de manejo de recursos naturales o de conservación de la biodiversidad**” — Los objetivos pueden ser definidos desde el punto de vista de:
 - La productividad de especies y diversidad genética y de especies;
 - El hábitat y su productividad; o
 - Las funciones y los servicios de los ecosistemas.

En un sitio en particular, los objetivos serán alcanzados conforme a lo acordado con los actores y para beneficio de los mismos. Las áreas en donde el MTRN es aplicable abarcan áreas de conservación donde los objetivos se limitan a la conservación de la biodiversidad, sistemas acuáticos (ríos, lagos, humedales), y sistemas pastoriles y agrícolas de uso del suelo que incluyen objetivos de manejo de recursos naturales.

Dos comentarios adicionales deben aplicarse a esta definición. Primero, dada la naturaleza de ciertos objetivos tales como la conservación de especies migratorias (por ejemplo los flamencos menores) o las funciones de los ecosistemas, los sitios concernientes pueden no necesariamente ser *contiguos* a lo largo de las fronteras (ver Recuadro 1.5), pero el proceso del MTRN puede aún ser relevante. En la mayoría de los casos, sin embargo, los ejemplos pueden ser extraídos de áreas contiguas. En segundo lugar, dado el uso múltiple de ciertos sitios transfronterizos y los múltiples intereses de los diferentes actores, numerosas partes interesadas pueden *involucrarse por diferentes razones* (ecológicas, sociales, económicas, políticas e institucionales). Las oportunidades potenciales provistas por el MTRN y relacionadas con las diferentes razones se presentan en la Sección 1.3.

Con el fin de tomar ventaja total de estas oportunidades y para que los administradores de recursos naturales sean efectivos a largo plazo, es esencial tener una mente abierta y una visión global del MTRN; por lo tanto se presenta un continuum general dentro del cual se puede aplicar el MTRN.

1.2.2 El continuum del manejo transfronterizo de recursos naturales

Utilizando la definición anterior, el proceso del MTRN es aplicable en un continuum general de estrategias de manejo de recursos naturales y conservación de la biodiversidad como se refleja en la Figura 1.1. El continuum va desde las Áreas Protegidas Transfronterizas en un extremo hasta los vastos planes y actividades de desarrollo económico regional que integran los objetivos de manejo de recursos naturales y conservación de la biodiversidad en el otro extremo. Mientras que algunos enfoques se presentan sobre ciertos puntos en el continuum, éstos no deben ser vistos como entidades separadas y discretas, en la práctica a menudo se aplican en combinación con otras estrategias en diferentes puntos del continuum. Cada situación tiene su propia combinación específica de estrategias complementarias, dependiendo de los tipos de uso del suelo, los arreglos jurídicos y de tenencia y los diferentes actores involucrados.

Mientras que esta publicación pretende proveer una orientación general sobre la aplicación del proceso de MTRN a lo largo del continuum, otras organizaciones recientemente han desarrollado lineamientos para enfoques específicos. La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) coordinó el desarrollo de conceptos y principios orientadores para las Áreas Protegidas Transfronterizas para la Paz y la Cooperación (Sandwith et al. 2001) que presenta una definición de trabajo para los Parques para la Paz, consolida lineamientos para la cooperación transfronteriza en las áreas protegidas y presenta un proyecto de código para las Áreas Protegidas en Tiempos de Paz y Conflicto Armado. La UNESCO desarrolló las Recomendaciones de Sevilla 5+ del Hombre y la Biosfera para el Establecimiento y Funcionamiento de las Reservas de la Biosfera Transfronterizas (UNESCO

Recuadro 1.5 Manejo transfronterizo de especies migratorias y de amplia dispersión

Los animales no respetan las fronteras a menos que se vean forzados, por ejemplo, por cercos. Algunas especies terrestres tales como los elefantes se mueven a lo largo de extensas áreas y frecuentemente cruzan las fronteras internacionales. El acceso a áreas críticas durante ciertos periodos del año para la obtención adecuada de alimento, agua, cobijo y sitios de reproducción dentro del ámbito de una especie es esencial para su supervivencia. Algunas áreas pueden sólo ser utilizadas en años extremos: por ejemplo, el ñu del Kalahari tradicionalmente migra más lejos en años muy secos en búsqueda de fuentes permanentes de agua. La planificación transfronteriza debe también tomar en cuenta estas necesidades y tratar de mantener el acceso de las especies migratorias y de amplia dispersión a los sitios y recursos críticos transfronterizos, incluyendo aquéllos que se necesitaron durante los años de condiciones extremas. Los requerimientos para los años del Niño y la Niña pueden constituir una guía útil para este propósito. Los planes de uso del suelo a ambos lados de una frontera deben incluir corredores viables que enlacen los recursos si los hábitats tradicionales son invadidos por otros usos del suelo.

La colecta sostenible de especies migratorias y de amplia dispersión presenta retos adicionales. Existe menos sentido de propiedad de un recurso que únicamente está presente en ciertas épocas del año y que puede ser utilizado por otras personas en otras partes. Sin embargo, cuando un recurso está bajo presión, la colaboración en cuanto a la fijación de cuotas y el control de su aplicación es esencial para prevenir la pérdida de los recursos. Probablemente hay más experiencia en el manejo transfronterizo de especies de pesca que de especies terrestres.

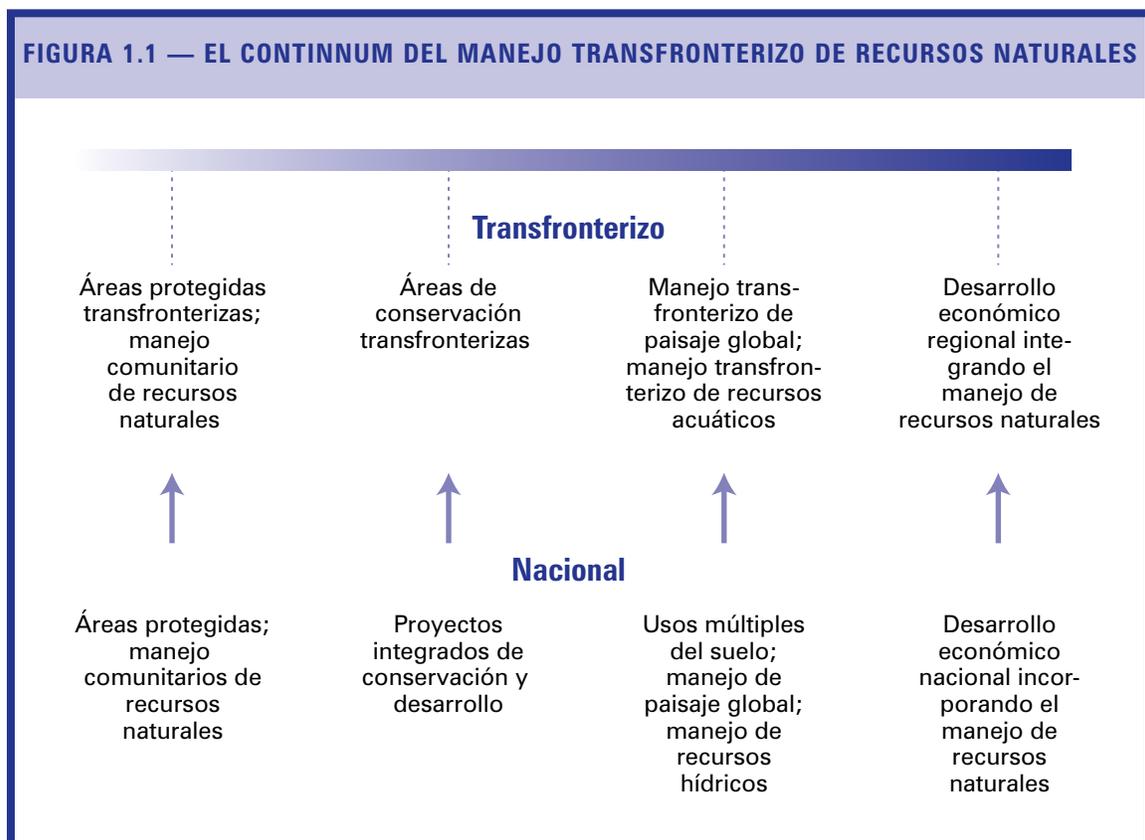
Una forma diferente de manejo transfronterizo puede ser necesaria para las especies que nadan o vuelan entre sitios no contiguos de África continental (por ejemplo las tortugas, las aves acuáticas migratorias africanas y paleárticas). En este caso es importante mantener hábitats en los sitios continentales para llenar las necesidades de estas especies y controlar las amenazas tales como la colecta excesiva. Esto es mucho más fácil para las especies que utilizan sólo unos pocos sitios específicos y en grandes densidades, tales como los flamencos, que son especies que migran a lo largo de un amplio frente y a bajas densidades. Para cada país involucrado, existen papeles muy claros para la conservación de los sitios bajo su jurisdicción y para la limitación de las amenazas. Sin embargo, la colaboración internacional es importante para actividades tales como los inventarios (por ejemplo el Censo Pan-Africano), y el uso común de la experiencia y la cooperación en la construcción de capacidad. Cuando un país presenta una amenaza al recurso, los otros países pueden tomar acción para promover cambios en el país que ocasiona el problema. Las convenciones internacionales toman un papel importante en este sentido.

Wetlands International está planificando un proyecto de construcción de capacidad financiado por el Fondo Mundial para el Ambiente con el fin de apoyar la conservación de humedales críticos a lo largo de la ruta de vuelo de las aves migratorias africanas y eurásicas, para asistir a los países concernientes a implementar la Convención de Ramsar y la Convención para la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres. El proyecto examinará al capacitación, comunicación, manejo y vacíos en las áreas protegidas a lo largo de la ruta de vuelo e identificará las mejores prácticas. Un programa de construcción de capacidad dará seguimiento, incluyendo proyectos de demostración de manejo en el sitio. Los países participantes en África probablemente incluyan a Mauritania, Níger, Nigeria, Gambia, Senegal, Sudáfrica y Tanzania.

(con la participación de David Olson, WWF-US; Anada Tiéga, Secretaría de la Convención Ramsar; Holly Dublin, WWF International; y Peter Jones, Universidad de Edimburgo)

2000), que describe los procedimientos para establecer una Reserva de la Biosfera transfronteriza, su funcionamiento y mecanismos institucionales relevantes, todo dentro del contexto de las metas de la Estrategia de Sevilla.

Para algunos de los otros enfoques a lo largo del continuum no se han desarrollado lineamientos específicos (por ejemplo, no existe ninguno para la integración del MTRN a las iniciativas/proyectos económicos regionales). Mientras que el enfoque anterior es dirigido principalmente por las prioridades de los gobiernos nacionales y los donantes para aliviar la pobreza y por la inversión del sector privado, es muy importante que se vincule a la dependencia de las personas en los recursos naturales. Se requiere de un enfoque integrado y global. Dada la escala y los impactos anticipados de estos desarrollos económicos regionales sobre el paisaje en las décadas venideras, los administradores de recursos y los conservacionistas no sólo deben estar concientes de estos desarrollos sino que deben volverse más estratégicos en cuanto a involucrarse en estos procesos e integrar la conservación. Deben participar en las discusiones y en el desarrollo de planes e incrementar y mejorar colectivamente el conocimiento y los enfoques hacia estos desarrollos en los próximos años.



1.3 Potenciales oportunidades transfronterizas

Dado el uso múltiple de ciertos sitios transfronterizos y los múltiples intereses de los distintos actores, numerosas partes interesadas pueden *involucrarse por diferentes razones* (ecológicas, sociales, económicas, políticas e institucionales). Las oportunidades potenciales provistas por el MTRN se presentan a continuación. Tome nota de que no todas las oportunidades tendrán relevancia para cada caso. Las restricciones al MTRN se cubren separadamente en la Sección 2.7. [Fuentes para las oportunidades que se enumeran: Biodiversity Support Program (1999), Cumming (1999), Griffin *et al.* (1999), Lanjouw *et al.* (2001), Lycklama à Nijeholt *et al.* (2001), Magha *et al.* (2001), Metcalfe (1999), Muruthi y Frohardt (2001), Rodgers *et al.* (2001a), Rodgers *et al.* (2001b), Sandwith *et al.* (2001), Shambaugh *et al.* (2001), Steel y Curran (2001), Wilkie *et al.* (2001), David Olson, WWF-US (comunicación personal)].

Oportunidades ecológicas

- Mantener vínculos en los paisajes ecológicos que cruzan las fronteras para mantener los procesos y funciones ecológicos [por ejemplo los sistemas hidrológicos, los corredores biológicos, las migraciones de animales (ver Recuadro 1.5), el acceso de los animales silvestres a recursos críticos, el flujo de material genético] y como una estrategia para abordar los impactos anticipados del cambio climático (ver Recuadro 1.6)
- Reestablecer los vínculos clave previamente perturbados por las fronteras políticas (por ejemplo restaurar las migraciones perturbadas por cercos fronterizos, repoblación de especies devastadas a un lado de la frontera durante una guerra)
- Permitir un incremento en el tamaño del área bajo manejo ecológico sostenible
- Asegurar el apropiado uso de las tierras marginales en las áreas fronterizas para promover el desarrollo económico y prevenir la degradación ambiental (por ejemplo la cacería de safari, el pastoreo trashumante)
- Reducir las amenazas transfronterizas para promover el uso sostenible de los recursos naturales (por ejemplo a través del control colaborativo de la explotación y comercio de los recursos, el control de especies invasoras, el manejo integrado de cuencas, el manejo del fuego, el manejo del ganado y las áreas de pasto para los pastores trashumantes)

Oportunidades sociales y culturales

- Facilitar el contacto formal y la cooperación entre comunidades divididas, renovar los lazos culturales que han sido cortados por las fronteras
- Ayudar a la legalización del movimiento transfronterizo
- Reforzar los grupos marginados localizados en las áreas fronterizas
- Incrementar las oportunidades para las comunidades a través de mejor seguridad y bienestar social, por ejemplo reforzando los derechos de la propiedad comunal e

incrementando el valor de los recursos naturales y de las opciones de generación de ingreso para las comunidades

Oportunidades económicas y financieras

- Explotar potenciales subutilizados de turismo para fines de desarrollo económico (por ejemplo el desarrollo de destinos en múltiples países para incrementar la variedad de atractivos o el uso de infraestructura tal como el aeropuerto internacional de un país vecino para mejorar el acceso)
- Hacer uso de oportunidades económicas regionales existentes y en desarrollo que puedan proveer incentivos para invertir en actividades de MTRN (por ejemplo las iniciativas de desarrollo espacial en África austral)
- Incrementar oportunidades para la colaboración entre el sector privado y la comunidad y las opciones de generación de ingresos para las comunidades
- Usar el desarrollo turístico para financiar la conservación
- Beneficiarse de la “imagen verde” políticamente correcta para el sector privado invirtiendo en actividades relacionadas con la naturaleza que tengan un alto perfil transfronterizo
- Mejorar las oportunidades para la libre movilización de las personas, bienes, servicios y fondos
- Atraer financiamiento adicional de donantes sobre la base de las oportunidades que ofrece el MTRN; explotar las fuentes regionales de financiamiento
- Canalizar los fondos flexiblemente, a las actividades/país que más los necesiten en un momento dado y donde la oportunidad para el manejo de impactos sea mayor (por ejemplo como hizo el Programa Internacional para la Conservación de los Gorilas en Virungas)
- Hacer uso de las potenciales eficiencias y de las economías de escala trabajando en forma transfronteriza: por ejemplo compartiendo recursos humanos, materiales y financieros para controlar las actividades ilegales, la investigación, monitoreo y evaluación.

Oportunidades políticas

- Sentar un fundamento para una cooperación más profunda entre las comunidades y posiblemente entre las naciones vecinas, que pueda ayudar a reducir las tensiones y conflictos, mejorar la seguridad de las comunidades en las áreas fronterizas y reconstruir comunidades divididas
- Promover el reconocimiento global de los esfuerzos de un país para la conservación a través de la máxima exposición del manejo transfronterizo
- En caso de conflictos armados en un país vecino, proveer todo el apoyo posible para promover el manejo sano de los recursos naturales en las áreas fronterizas durante y después del conflicto

Recuadro 1.6 El manejo transfronterizo de recursos naturales y el cambio climático global

Aunque África contribuye muy poco al cambio climático global desde el punto de vista de emisión de gases, es extremadamente vulnerable (Biodiversity Support Program 1992). Las predicciones de cambio climático sugieren profundos cambios en África, afectando los recursos hídricos, la producción de alimento, la salud humana, la desertificación y las zonas costeras. La frecuencia de los eventos climáticos extremos —particularmente las sequías y las inundaciones— probablemente se incremente. Un sinergismo de cambio en el uso del suelo y cambio climático resultará en una mayor desertificación (Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group II 2001).

Mientras que las especies de vida silvestre y los sistemas naturales han evolucionado en condiciones fluctuantes y tienen cierto grado de resistencia y adaptabilidad, requieren de espacio y tiempo para ajustarse. Parte del espacio que necesitan se encuentra en las fronteras internacionales. Por ejemplo, en eventos climáticos extremos tales como las inundaciones y sequías, los animales migratorios y de amplia dispersión necesitan acceso temporal a áreas con condiciones favorables para ellos. El incremento en la temperatura ocasionará más cambios altitudinales permanentes de las especies y tipos vegetales a lo largo de las pendientes, montañas, escarpas y valles fluviales (si las especies animales y vegetales pueden dispersarse y restablecerse lo suficientemente rápido y mantener relaciones ecológicas complejas). Es por lo tanto muy importante mantener los vínculos de paisaje —a lo largo de gradientes de temperatura y precipitación, entre los distintos tipos vegetales en un paisaje y a lo largo de corredores críticos para el refugio en eventos extremos— para que las especies tengan el espacio para adaptarse a estos cambios. Los ecotonos y fronteras vegetales son áreas particularmente importantes.

En la medida en que los sistemas naturales y las especies sufran mayores presiones de cambio climático, serán más vulnerables a otras presiones. Por ejemplo, el coral es más susceptible al blanqueo por el incremento en la temperatura si al mismo tiempo se encuentra bajo presión de otros problemas tales como la sedimentación, contaminación y daño físico por parte de los turistas o la pesca con dinamita. La vida silvestre sufre más con las condiciones climáticas extremas si se encuentra confinada en áreas marginales y en competencia con el ganado. El cambio climático probablemente causará cambios profundos en las prácticas agrícolas y los patrones de asentamiento. Los sistemas naturales tendrán que competir no sólo con las presiones humanas existentes y los cambios climáticos, sino también con las nuevas presiones causadas por las alteraciones en el uso del suelo inducidas por el cambio climático. La pérdida de diversidad genética en las especies silvestres reduce aún más las oportunidades de adaptación y aclimatación. Los administradores de recursos naturales deben trabajar para reducir las presiones sobre los sistemas naturales siempre que sea posible.

Algunos países de África ya han preparado planes de adaptación al cambio climático (por ejemplo Uganda; ver Bwango et al. 2000). Dado que los cambios en los sistemas naturales y la distribución de especies se darán a ambos lados de las fronteras, es importante ampliar estos planes para incluir elementos transfronterizos. Los administradores de recursos naturales deben mantenerse al corriente de las predicciones en cuanto al cambio climático y los signos tempranos de cambio climático y colaborar en forma transfronteriza según sea necesario siguiendo las recomendaciones anteriores para mantener los vínculos ecológicos y aliviar las

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

presiones. Es importante mantener estas opciones abiertas ante los posibles cambios drásticos que pueden darse más adelante en el curso de este siglo.

(con la participación de Kate Newman, Lara Hansen, Stephen Kelleher y David Olson, WWF-US; Barend Erasmus, Universidad de Pretoria; y Peter Jones, Universidad de Edimburgo)

- Mejorar la transparencia, representación y responsabilidad en las decisiones de uso del suelo y los recursos al nivel local, si hay compromisos internacionales involucrados

Oportunidades institucionales

- Mejorar la capacidad de los socios a ambos lados de las fronteras para manejar los recursos de forma efectiva, por ejemplo, compartiendo información y experiencias y a través de la capacitación
- Mejorar la habilidad de las organizaciones para responder de manera más rápida a las situaciones cambiantes (por ejemplo a través del monitoreo conjunto)
- Desarrollar estructuras que puedan efectivamente planificar y orientar el desarrollo sostenible sobre la base de un manejo global de los recursos naturales

2

Los elementos
del manejo
transfronterizo
de recursos
naturales

Los elementos del manejo transfronterizo de recursos naturales

Este capítulo presenta un número de elementos claves para el proceso transfronterizo global. Cubre la identificación, consulta e involucramiento de actores; los papeles de los actores; los niveles involucrados; la necesidad y tipo de acuerdos; la capacidad organizativa e individual; la comunicación y las condiciones facilitadoras y los obstáculos para el manejo transfronterizo de recursos naturales.

Muchos de los aspectos cubiertos son similares a los que resultan del manejo interno de los recursos naturales en un país. El contexto transfronterizo agrega retos y complejidades adicionales, los cuales se detallan a continuación. Es importante tener en mente que el manejo interno de los recursos naturales debe mantenerse aun si se decide implementar el manejo transfronterizo. “Transfronterizo” significa que se debe agregar una capa adicional de complejidad a un proceso ya complejo en sí mismo. El MTRN requiere mayor inversión de tiempo debido al incremento en el número de actores; las diferencias en políticas, legislación, tenencia y sistemas de uso del suelo; y las situaciones políticas a ambos lados de la frontera.

Cómo utilizar este capítulo

Las personas que están considerando una nueva iniciativa transfronteriza pueden estar interesadas en las siguientes secciones.

Las personas ya involucradas en el MTRN pueden concentrarse sólo en las secciones en donde necesitan asesoría, tienen problemas, desean lecciones de otras partes o desean saber cómo avanzar a la siguiente etapa. Las conclusiones al final de cada sección proveen una breve referencia a las materias cubiertas.

2.1 Los actores y sus intereses

A sí como en el manejo de recursos naturales, la participación de los actores es un elemento esencial en el MTRN. Aunque inicialmente podría requerir una inversión considerable de fondos y tiempo, asegura que los individuos, grupos y organizaciones claves se involucren en un proceso de manejo de recursos naturales equitativo, democrático y efectivo. Si no se logra establecer la participación de los actores se corre el riesgo de perder la oportunidad de asegurar la apropiación del proceso, y por ende, se compromete la viabilidad a largo plazo de la iniciativa de MTRN. En fin de cuentas, se puede socavar la base misma de recursos naturales.

En un proceso de MTRN, el involucramiento de los actores se da tanto dentro del país como al otro lado de la frontera. Los intereses de país y los distintos papeles y responsabilidades se definen en un ejercicio paralelo en los países participantes. En los intercambios transfronterizos, las organizaciones homólogas claves así como los representantes de todos los grupos de actores a ambos lados de la frontera, se reúnen y establecen una visión común del MTRN. Las interacciones tanto internas como transfronterizas deben mantenerse a través de todo el proceso. Aunque la interacción transfronteriza representa hasta cierta medida una extensión del proceso nacional, las diferencias culturales, de lenguaje y ambiente de política, así como el inevitable incremento en el número de partes interesadas, puede resultar en retos adicionales a la colaboración entre países.

2.1.1 ¿Quiénes son los actores?

La base de recursos naturales y el sistema de tenencia del suelo y los recursos determinan la naturaleza de las partes involucradas en el proceso de MTRN. Las organizaciones e individuos que reclaman todos o parte de los recursos y el suelo en diversas maneras (por motivos históricos, políticos, culturales, económicos o espirituales) deben estar involucrados de forma temprana en el proceso de MTRN, de manera que se sientan implicados.

Esto incluye a las comunidades locales y los propietarios de terrenos. Aunque sería ideal involucrar a todos los actores, las limitaciones financieras y de otra índole dictan una categorización de los actores en aquéllos que son críticos al proceso y otros que pueden tener un impacto directo o indirecto. Es importante comprender quiénes son los actores realmente importantes y analizar los aspectos de decisión y poder que se ponen en juego en una situación en particular.

Fowkes (1999) utiliza las siguientes categorías de actores:

- Aquéllos que **influyen** directamente sobre los resultados por razones de mandato o por interés directo y quienes en definitiva **heredarán** el programa una vez que se haya desarrollado; y aquéllos que están directamente **influenciados por** los resultados debido al interés directo;
- Aquéllos que **interactúan** con el programa en desarrollo y que mantienen contacto directo durante su curso, por ejemplo los grupos focales;
- Aquéllos que aportan un **insumo**, comentarios sobre propuestas, presentan sus puntos de vista y responden a un cuestionario, etc., y por ende pueden proveer información y perspectivas; y
- El público en general, que puede necesitar mantenerse **informado**, pero puede no estar directamente afectado.

El Recuadro 2.1 provee un estudio de caso involucrando las diferentes categorías de actores resumidas anteriormente.

El análisis de actores para el MTRN es similar al utilizado para el manejo interno de recursos naturales, aunque es más complejo. Para mayor información y herramientas sobre lo anterior ver WWF (2000), Grimble y Chan (1995), MacArthur (1997) y Byers (2000).

2.1.2 ¿Quién debe estar involucrado, cuándo y cómo?

No existen reglas fijas sobre quién debe estar involucrado en el proceso de MTRN ya que cada situación es diferente. El análisis de actores debe tomar en consideración a las figuras prominentes y obvias así como a los grupos cuya influencia sobre el recurso ha sido históricamente marginada dado su bajo nivel de poder económico, cultural y político. Los implementadores deben reconocer también a aquellos individuos y grupos que probablemente se opongan al proceso de MTRN o sus componentes. Aunque es difícil asegurar una situación de ganancia para todos los actores, es importante reducir las amenazas que se perciben en forma temprana y tratar de establecer relaciones constructivas con los actores de la oposición (WWF 2000). Muchos actores transfronterizos se encuentran cerca de los recursos naturales, pero otros pueden estar localizados muy lejos geográficamente, por ejemplo, los donantes extranjeros, los turistas potenciales y otros. Es clave también evitar

Recuadro 2.1 Tipos de actores en la iniciativa trinacional del río Sangha

La Iniciativa Trinacional del río Sangha es un esfuerzo colaborativo entre tres países centroafricanos [República Centro Africana (RCA), República del Congo y Camerún], que engloba cuatro proyectos localizados en los tres países. Se encuentra ubicado en el bosque de bajura del Congo Occidental. Los habitantes originales de las áreas son los pigmeos (Bavsa o BaAka y Bangombe), comunidades tradicionalmente cazadoras y recolectoras. Los nuevos colonos atraídos por la agricultura, la madera, el marfil y otros prospectos han desplazado del bosque a los “pigmeos” por lo que ahora se han asentado en aldeas. Los pigmeos son reclutados por los agricultores, grupos de cazadores deportivos y empresas madereras para trabajar pero a menudo son explotados y reciben menor paga.

Esta iniciativa transfronteriza busca reabordar los problemas compartidos como la ausencia de control de cuotas de cacería y las diferencias en las políticas de cacería y otras actividades ilegales como la minería de diamantes, los buscadores de marfil y el comercio de carne de monte. A través de los proyectos, y facilitado y apoyado por organizaciones internacionales y acuerdos conjuntos, los tres países definieron metas para combatir la cacería furtiva a través de patrullajes conjuntos para establecer un monitoreo e investigación ambiental y para mejorar la comunicación.

En este caso particular, la población en general necesita mantenerse informada; los donantes y ONG internacionales *proveen insumos* al proceso; los departamentos de turismo y/o cacería, las empresas de safari y los oficiales de aduanas deben *interactuar* con la iniciativa; y los departamentos de áreas protegidas, ministerios gubernamentales y comunidades locales *influyen* directamente y son *influidas por* los resultados; son los herederos del proceso. Los BaAka y Bangombe, entre otros, son grupos de actores históricamente marginados que el proceso debe tomar en consideración (Steel y Curran 2001).

Ejemplos específicos de categorías de actores utilizando otros estudios de caso se presentan en la Sección 3.2.1.

una categorización simplificada de los actores –tal como “la comunidad local” o el “sector privado”– y reconocer las dinámicas internas de los grupos de actores así como las dinámicas intergrupales.

La gama de niveles involucrados (Sección 2.3) determina los niveles de actores que se incluirán en el proceso en ambos lados de la frontera (por ejemplo al nivel local, distrital, ministerial, etc.). Adicionalmente, cada objetivo dentro de una iniciativa transfronteriza debe contribuir a determinar las categorías relevantes de actores. Algunos actores pueden pertenecer a diferentes categorías dependiendo del tipo de objetivos. Por ejemplo, un objetivo para reducir el tráfico ilegal de productos de vida silvestre por las fronteras coloca a los oficiales de aduana en las fronteras como actores de “influencia”, mientras que un objetivo para mejorar la comunicación entre los administradores de áreas protegidas colocaría a estos oficiales en la categoría de público “que necesita estar informado”.

Los iniciadores del proceso de MTRN tendrán que explorar incentivos con los actores claves con el fin de promover la idea. Siguiendo una evaluación y decisión sobre el enfoque de MTRN, los actores deberán definir y clarificar los papeles y responsabilidades individuales tempranamente en el proceso (Sección 2.2).

2.1.3 Establecer alianzas y enlaces

Fomentar alianzas y relaciones de trabajo es extremadamente importante en el proceso de MTRN. Esto incluye las relaciones horizontales, por ejemplo entre aldeas o usuarios de recursos a ambos lados de la frontera, así como los vínculos verticales, por ejemplo entre una aldea y su gobierno distrital. Además de las relaciones existentes, es posible que se necesite establecer nuevas relaciones. En el curso de las primeras etapas del proceso de MTRN, será necesario determinar las relaciones históricas y actuales entre los diferentes actores al nivel nacional y transfronterizo. Esto arrojará luz sobre las tensiones y conflictos existentes con potencial de retardar o bloquear el proceso.

Los obstáculos a la efectiva construcción de alianzas –tales como una planificación y un sistema de toma de decisión demasiado centralizados, organizaciones comunitarias débiles, sistema de tenencia precario, forma de gobierno deficiente y falta de confianza entre gobierno central y local/comunidades– deben ser reconocidos y abordados siempre que sea posible. También deben ser tomados en consideración durante la planificación para asegurar metas realistas. Las agendas escondidas y los intereses creados deben ser identificados también.

Deben promoverse interacciones entre las organizaciones homólogas de los países participantes mediante foros colegiados. Tales foros deben planificarse tomando en cuenta las susceptibilidades de lenguaje, cultura y modos establecidos de interacción para explorar los intereses comunes, determinar metas y examinar el avance. La construcción de confianza, responsabilidad, transparencia y equidad necesitan ser establecidas y mantenidas a través del proceso (ver Recuadro 2.2 para un ejemplo de problema de equidad). Es importante reconocer que aunque el crear y mantener alianzas viables puede ser un proceso costoso, éste constituye una inversión necesaria de recursos.

En los casos donde no existan organizaciones exactamente gemelas a ambos lados de la frontera, las organizaciones con similares mandatos o aquéllas con la capacidad de participar pueden integrarse al proceso. Cuando existe una disparidad significativa entre la capacidad de una organización y su contraparte al otro lado de la frontera, la construcción de capacidad debe tener prioridad con el fin de evitar mayores desbalances en los insumos y el poder de decisión (ver Sección 2.5).

El análisis de actores y el establecimiento o reforzamiento de alianzas transfronterizas es imperativo al inicio del proceso de MTRN. Este paso no se debe ver como una actividad

Recuadro 2.2 Las comunidades locales y el manejo transfronterizo de recursos naturales

Un ejemplo de problema de equidad ocasionado por la existencia de una frontera internacional se da en la Meseta Nyika en la frontera entre Malawi y Zambia. Se centra en el conflicto entre el manejo transfronterizo de recursos tradicional y las áreas protegidas creadas posteriormente. Tradicionalmente, la comunidad local utilizaba los recursos a ambos lados de la frontera y se controlaba a través de un jefe residiendo en Malawi. Cuando se establecieron los parques nacionales a ambos lados de la frontera, el acceso de la comunidad a los recursos tradicionales quedó restringido. Hace unos años el Parque Malawi introdujo un programa de Manejo Comunitario de Recursos Naturales (MCRN) para las personas locales viviendo cerca de los límites del parque en Malawi. El proyecto fue entusiásticamente recibido por estos habitantes, pero los miembros de la misma comunidad viviendo en Zambia, a quienes, a pesar de sus costumbres tradicionales, no les era permitido tener acceso a los beneficios, amenazaron con socavar el proyecto. Esta situación condujo a la consideración del manejo transfronterizo como una manera de resolver el conflicto: el jefe basado en Malawi dio inicio a esfuerzos (legalmente y a veces en maneras que sobrepasaban lo permitido por la ley) que permitieron que los miembros de la comunidad a ambos lados de la frontera participaran del uso y manejo de los recursos del parque en Malawi. El jefe también ejerció presión sobre las autoridades del parque en Zambia para que llevaran a cabo un programa transfronterizo similar.

(John Griffin, comunicación personal)

que se hace una sola vez y se olvida, sino como un proceso continuo que toma en consideración cambios esperados en la composición de los actores. Los cambios pueden ocurrir por ejemplo, en razón de modificaciones en la base de recursos biológicos, en la situación económica (por ejemplo el descubrimiento de minerales y el resultante comercio transfronterizo) o el ambiente político (por ejemplo el movimiento de refugiados a través de la frontera). Los nuevos actores deben ser identificados e incorporados a los planes rodantes; el proceso de MTRN debe mantenerse adaptable y flexible.

Conclusiones sobre los actores y sus intereses

- Para asegurar un buen MTRN, los individuos, grupos y organizaciones claves a ambos lados de la frontera deben estar involucrados dentro de un proceso equitativo, democrático, transparente y efectivo de manejo de recursos naturales, y sentirse propietarios.
- El involucramiento de los actores en el establecimiento y trabajo hacia una visión común de MTRN se da de dos maneras: involucramiento paralelo dentro del país e interacción transfronteriza. La interacción transfronteriza presenta retos adicionales y

aumenta el número de actores, pero es clave para la sostenibilidad global a largo plazo del proceso.

- La categorización de los actores, sobre la base de sus intereses, dependencia y poder sobre sus recursos, permite establecer un orden de prioridad de los participantes.
- Es posible que no existan organizaciones homólogas exactas a ambos lados de la frontera o es posible que tengan diferentes grados de empoderamiento y responsabilidad, lo cual puede presentar problemas.
- La construcción de capacidad puede constituir una actividad prioritaria al inicio del proceso para que los insumos provistos al proceso por parte de cada país sean balanceados y para asegurar un poder equitativo en la toma de decisión.
- Es ventajoso construir sobre las relaciones o alianzas transfronterizas existentes a ambos lados de la frontera.
- En materia de interacción transfronteriza, es importante tener en cuenta las susceptibilidades en cuanto a lenguaje, cultura, política y otras diferencias.

2.2 Papeles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales

La Sección 2.1 describe los diversos tipos de actores a diversos niveles que se deben involucrar en el MTRN. Muchos actores tienen papeles importantes, contribuyendo al éxito global del proceso. Esta sección analiza los papeles que los individuos y/o las organizaciones ejercen en el desarrollo e implementación del MTRN. Cinco papeles distintos han emergido del trabajo realizado en África hasta la fecha: líder, facilitador, motivador, campeón de la causa e implementador. Los diferentes papeles se describen en más detalle a continuación, luego de algunos puntos generales sobre los mismos.

Es importante definir y aclarar los papeles y asegurar que sean cumplidos y respetados

El proceso de MTRN atrae a muchas figuras a diversos niveles. Las organizaciones gubernamentales (por ejemplo los departamentos gubernamentales, paraestatales y universidades) tienen mandatos definidos y generalmente es claro cuales organizaciones necesitarán involucrarse en el trabajo de MTRN y cuáles serán sus papeles. Al unirse o cuando se le solicita unirse al proceso, la organización debe examinar la razón por la cual se está involucrando, cuál es su misión y qué desea del proceso transfronterizo. Esto permite a la

organización definir o aclarar su papel desde el inicio, lo cual es importante por cuatro razones:

- Para desarrollar una comprensión interna de su papel y los puntos de énfasis de sus esfuerzos;
- Para permitir que la organización se asegure que no existan traslapes con otras organizaciones para evitar confusiones o conflictos;
- Para permitir que la organización promueva el papel que pretende ejercer y su impacto con los socios externos y así asumir la responsabilidad de su papel; y
- Para asegurar que su papel sea respetado.

Las organizaciones como las ONG nacionales e internacionales generalmente establecen su mandato en la medida en que definen sus áreas de interés y dónde y cómo trabajan. Con el fin de apoyar a las organizaciones gubernamentales, es importante que las ONG comprendan el papel que están ejerciendo o que se les solicita ejercer en el proceso de MTRN, y que no usurpen los papeles sino que llenen los vacíos y apoyen la capacidad de las organizaciones.

Los papeles no son siempre fijos; pueden cambiar con el tiempo

El MTRN es un proceso dinámico; en la medida en que las diversas etapas se van cumpliendo, y crece o decae el momentum puede ser necesario que los papeles inicien, cambien o cesen en el curso del tiempo. En la mayoría de los casos, el empuje de este insumo es bastante constante pero se adapta para responder a los problemas emergentes o los nuevos retos. En algunos casos, sin embargo, puede significar que una organización o individuo cese de ejercer un papel y se retire o avance a otro papel específico. Si éste es el caso, es muy importante que el nuevo papel se defina y comunique claramente por las razones descritas anteriormente.

Papeles complementarios e implementados simultáneamente

Si los papeles han sido claramente definidos no deberían existir traslapes conflictivos y deberían ser complementarios. La complementariedad incluye la existencia de papeles paralelos a ambos lados de la frontera, en donde los socios a cada lado tengan papeles similares en sus propios países. En un proceso complejo los diversos papeles son implementados simultáneamente. El reto aquí es que los jugadores reconozcan cuáles componentes del proceso de MTRN son determinantes –que deben estar en su lugar para que otras actividades puedan fluir– y comprender su papel en razón de estos componentes determinantes. Solamente así el proceso de MTRN puede proceder eficientemente con integrantes que se mantengan involucrados en sus papeles. Es también importante señalar que una organización o individuo puede ejercer múltiples papeles simultáneamente.

Las organizaciones externas deben permitir que las organizaciones nacionales/locales tomen el lugar cuando se pueda

Ya que el proceso de MTRN puede atravesar líneas convencionales en términos de pensamiento/mandato/papel y tiene la dimensión adicional de necesitar trabajar de forma transfronteriza, en muchos casos las organizaciones externas se ven fuertemente involucradas en la iniciación del proceso. Una organización externa en este caso puede ser un donante o una ONG. Mientras que se reconoce que las organizaciones externas tienen un papel inicial vital, es importante que tan pronto como sea posible, las organizaciones nacionales o locales reciban los papeles que están en la capacidad de implementar. Lo anterior se aplica también cuando un departamento gubernamental de un país trabaja con su contraparte al otro lado de la frontera, particularmente en casos de capacidad desigual (ver también la Sección 2.5).

Creando un proceso que no depende únicamente de individuos presenta un reto

En los proyectos complejos con múltiples componentes, a menudo unos pocos individuos emergen como ejecutores claves. Estas personas llegan a formar un grupo de apoyo mutuo que mantienen la “visión” principal para el proceso de MTRN. Mientras que este es un mecanismo importante para avanzar en el proceso, este grupo tiene que prestar atención a asuntos tales como:

- Asegurar que no está excluyendo a otros grupos con mandato;
- Que sus miembros individuales estén conscientes de su papel en nombre de la organización que los representa;
- Que los miembros individuales mantengan a la organización al tanto de las ideas, dirección, compromisos futuros, etc.; y
- Que de no seguir los tres puntos anteriores el grupo puede poner en riesgo la sostenibilidad a largo plazo del proceso en general.

Si estas reglas se observan, los papeles de las organizaciones se enfatizarán en lugar de ser secuestrados por el entusiasmo o interés profesional de los individuos.

Algunos de estos principios generales se discuten más ampliamente en Margoluis *et al.* (2000).

A continuación se describen cinco tipos de papeles. Tome nota que no todos los tipos de papeles se debe ejercer en todos los proyectos de MTRN para lograr el éxito. Especialmente en proyectos pequeños, algunos de estos papeles pueden fusionarse y una persona u organización puede tomar múltiples papeles. Los papeles y las responsabilidades deben definirse y aclararse al inicio del proceso.

2.2.1 Líderes

Los líderes constituyen un grupo de vanguardia, muestran el camino y anticipan el progreso. Los líderes necesitan “mantener la visión” de lo que el proceso de MTRN está tratando de alcanzar y desarrollar una estrategia que lleve hacia esta meta. Para lograr el éxito, los líderes necesitan ser proactivos y ganar la aceptación de una masa crítica de actores con el fin de lograr la dinámica del proceso. Es posible que también necesiten tener un mandato oficial para ejercer su papel efectivamente (ver Sección 2.3). Los líderes necesitan tener un compromiso con el proceso y estar preparados para permanecer involucrados por un largo periodo de tiempo. Necesitan credibilidad dentro del sector. Es vital que reconozcan que el MTRN necesitará de un equipo de participantes. Deben construir este equipo con personas que aporten habilidades y experiencia relevante al proceso. Deben identificar dónde se ubican los vacíos en el equipo y llenarlos, ya sea con nuevos participantes o proveyendo el insumo ellos mismos. Finalmente, deben fomentar el espíritu de equipo y estimular a los miembros individuales del equipo, dando seguimiento al progreso y asegurando la comunicación dentro del equipo.

Las instituciones regionales están bien ubicadas para liderar el proceso de MTRN, sus mandatos regionales a menudo ayudan a vencer algunas de las complejidades inherentes de trabajar en forma transfronteriza. Los protocolos regionales pueden en teoría proveer una sombrilla para el MTRN, pero a la luz de los estudio de caso del proyecto, parece que las organizaciones regionales han tomado muy poca ventaja de las oportunidades para promover el MTRN bajo los protocolos regionales. Las organizaciones nacionales no se encuentran tan bien colocadas, en parte porque sus mandatos son más limitados, pero también por el problema de la percepción del estatus con las otras partes o la falta de

Recuadro 2.3 Ejemplo de un papel líder ejercido por una agencia gubernamental

En Mozambique, la Dirección de Bosque y Vida Silvestre fue nombrada agencia líder para el desarrollo del Área de Conservación Transfronteriza (ACTF) Gaza-Kruger-Gonarezhou. La Dirección trabajó para lograr colocar el concepto de ACTF en la agenda política y obtener la firma de acuerdos internacionales. También logró restablecer una presencia en el campo en las áreas protegidas dentro de las ACTF y proveer apoyo jurídico y de política en términos de regulaciones de manejo de bosque y vida silvestre y políticas a favor de las comunidades y el sector privado. La existencia de un proceso específico para las ACTF fue un factor muy importante. Sin embargo, la Dirección no tenía realmente un mandato para la planificación general basada en ecosistemas y el desarrollo sostenido asociado necesario para crear el ACTF, ya que esto compete a otras agencias gubernamentales. En respuesta, se ha propuesto el establecimiento de una Secretaría de ACTF y se está considerando colocar esta secretaría bajo el Ministerio de Turismo para dirigir el desarrollo de marcos de trabajo de planificación intersectorial.

(Rod de Vletter, comunicación personal)

paridad que una organización nacional tiene con relación a otras dentro del sistema. Esto puede constituir un obstáculo importante cuando se necesita trabajar intersectorialmente.

Al nivel local, los líderes interesados en promover el MTRN pueden estar ya establecidos, su principal interés es a menudo revivir los usos tradicionales de los recursos y los acuerdos de comercio entre las comunidades que han sido perturbados por la imposición de las fronteras nacionales. Existe, sin embargo, un límite del nivel de influencia global que los líderes locales puedan tener.

Actualmente la mayor parte del liderazgo en la promoción del MTRN viene de las organizaciones externas que también están ejerciendo el papel de facilitadores y motivadores. Esto puede no constituir un problema en las fases iniciales del proceso pero en algún punto los líderes internos tendrán que emerger si el proceso entero se va a afianzar de manera sostenible.

2.2.2 Facilitadores

Los facilitadores hacen que las cosas salgan más fácilmente. La facilitación puede cubrir una amplia gama de actividades desde originar el concepto, a través de la coordinación inicial y arbitraje imparcial y luego ejerciendo un papel neutral continuo, en la forma de mediación, arbitraje para la resolución de conflictos y asegurando un justo y equitativo trato para todos los jugadores. Los facilitadores pueden también traer a la mesa su capacidad técnica, apoyo para la construcción de capacidad y recursos financieros. Pueden a menudo contribuir significativamente a desarrollar un clima (nacional e internacional) propicio para la inversión en MTRN.

Con el fin de ejercer su papel, los facilitadores necesitan tener una red sólida y variada de socios para poder catalizar la participación. Necesitan reconocer la relevancia de establecer vínculos estratégicos (a menudo no tradicionales) con diversos socios. Los facilitadores no tienen necesariamente que haber sido participantes a largo plazo, en algunos casos el conocer a muchos de los participantes puede ser útil pero en otros casos puede más bien restringir el avance si los jugadores están pendientes de proteger las alianzas construidas desde hace mucho tiempo. Sin embargo, para ser efectivos, los facilitadores deben poder dedicar suficiente tiempo y mostrar suficiente flexibilidad para crear confianza; y deben conservar la neutralidad. Para poder trabajar eficazmente, los facilitadores necesitan cierto grado de independencia pero esto por supuesto debe caer dentro del contexto global acordado para el proceso de MTRN. Los buenos facilitadores deben poder establecer redes de contactos, tener buena comunicación y relaciones interpersonales. Deben saber escuchar y tener una mente abierta. Deben tener buenas habilidades analíticas y poseer buena visión de conjunto pero igualmente saber prestar atención a los detalles. En fin, deben tener un sólido conocimiento técnico de la materia a tratar y no tener un concepto muy alto de sí mismos.

A la fecha, este papel ha sido ejercido por las ONG y los proyectos internacionales (ver Recuadro 2.4 para obtener ejemplos). Esto ha ocurrido principalmente porque estos grupos tienen mandatos más amplios que las organizaciones nacionales y por lo tanto están en una posición de poder crear plataformas o puntos de encuentro que reúnan a varias organizaciones nacionales de diversos países. Las instituciones nacionales/locales están restringidas por sus mandatos y tienen que ir más alto para obtener la autorización formal de promover tales actividades.

2.2.3 Motivadores

Un motivador provee los recursos o ejerce presión para promover el MTRN, sin necesariamente involucrarse directamente. Los motivadores juegan un papel muy importante para asegurar que los procesos de MTRN se inicien y avancen. Un político puede ser un motivador al ejercer presión sin involucrarse directamente, por ejemplo. Las ONG y los

Recuadro 2.4 Ejemplos de facilitadores

El Programa Internacional para la Conservación de los Gorilas (PICG) a solicitud de las autoridades de áreas protegidas de la República Democrática del Congo (RDC), Ruanda y Uganda, ejerce el papel central en el establecimiento de un marco de trabajo de colaboración regional con el objetivo específico de conservar los gorilas de montaña y su hábitat en la región de Virunga-Bwindi (Lanjouw *et al.* 2001).

El Proyecto de biodiversidad transfronteriza del Fondo Mundial para el Ambiente (FMA), trabaja para la conservación las Reservas de Bosque de la Bahía Minziro-Sango en la frontera entre Tanzania y Uganda, implementada principalmente a través de agencias nacionales pero con un componente regional (acordado por las respectivas agencias de manejo de recursos naturales) que específicamente apoya los estudios y fomenta los vínculos nacionales (Rodgers *et al.*, 2001b).

En ambos casos, el director regional del proyecto es el principal facilitador apoyado por el personal de proyecto al nivel de país. Estas dos organizaciones tienen un mandato muy claro de trabajar como facilitadores.

En algunos casos, una ONG puede dar origen al proceso de MTRN y luego verse a sí misma continuando con un papel de facilitador. Esto se ilustra con el estudio de caso del Kilimanjaro Heartland en donde la African Wildlife Foundation (AWF) identificó un área de trabajo en la frontera entre Kenya y Tanzania mediante su proceso interno de selección y continuará proveyendo el motor para empujar hacia delante la planificación regional de conservación (Muruthi y Frohardt 2001). Podemos decir que existe una línea muy fina entre el papel de las ONG/proyectos internacionales formulando sus intervenciones en términos de facilitación, cuando en realidad están ejerciendo el papel de líderes y motivadores del proceso. Finalmente, existen instancias donde una agencia gubernamental ejerce el papel de facilitador, por ejemplo el KwaZulu-Natal Parks para el desarrollo del Área de Conservación y Desarrollo Transfronterizo Maloti/Drakensberg.

donantes pueden ser motivadores, proveyendo financiamiento para los proyectos de MTRN. El MTRN necesita de los insumos financieros los cuales pueden contribuir fuertemente a alimentar el proceso.

Ocasionalmente, las agendas de los gobiernos, donantes y ONG pueden no coincidir exactamente con las aspiraciones de los principales actores, alcanzando una posición dominante o aun distorsionando el proceso. Los facilitadores pueden cumplir una función muy importante al alentar a los donantes y a las ONG a ejercer sus papeles de manera que sean percibidos como socios activos en el proceso de MTRN.

2.2.4 Campeones de la causa

Los campeones promueven una causa. Son personas que pueden tomar una idea (a menudo originándola), abogar por ella y continuar apoyándola una vez que el proceso ha sido lanzado. Los campeones necesitan tener un perfil alto, ser carismáticos, operar en una esfera de influencia, ser respetados y tener una visión global. No necesariamente tienen que estar técnicamente implicados en el proceso.

Las personas involucradas en los procesos de MTRN mencionan constantemente la importancia del papel de campeón a todos los niveles. Es interesante, sin embargo, que éste es el único papel clave que ha sido poco descrito o articulado en los estudio de caso del proyecto. Pueden haber varias razones que expliquen este fenómeno:

- Los facilitadores pueden estar ejerciendo este papel bajo la cobertura de la facilitación;
- Los facilitadores pueden no estar prestando suficiente atención a la identificación de los campeones y a la necesidad de involucrarlos;
- Las organizaciones en África pueden estar más acostumbradas al concepto de patrocinadores que ejercen un papel de apoyo más benigno, menos agresivo; y
- Los campeones pueden ser más fácilmente encontrados al nivel nacional y pueden haber muy pocos individuos con el calibre apropiado para tener alcance a ambos lados de la frontera.

En el caso del MTRN, los campeones tienen un papel particularmente importantes al influir sobre los jugadores potenciales que no han tradicionalmente vinculado la importancia de un sano manejo de los recursos naturales a la esfera de sus actividades. (En otras secciones de este documento se discutirá la importancia de integrar la idea del manejo de recursos naturales y conservación de la biodiversidad a la planificación global del desarrollo, que es donde los campeones tienen un papel más importante.)

2.2.5 Implementadores

Los implementadores llevan a cabo el trabajo detallado de los diversos pasos del proceso. El grueso del esfuerzo involucrado en el proceso de MTRN incluye la recopilación y análisis de datos, identificación de amenazas y oportunidades, planificación, elaboración e implementación de respuestas, monitoreo y evaluación, creación de alianzas estratégicas, etc. Estas actividades se describen en mayor detalle en otras partes de este documento.

Los implementadores a menudo trabajan con los componentes del proceso a ciertos niveles. No necesitan comprender o dar seguimiento a todos los aspectos del proyecto global, pero sí necesitan reconocer que sus actividades son pasos importantes para alcanzar el objetivo global. El Director del Parque Nacional Virunga en la RDC, por ejemplo, se debe asegurar de que un guardaparques se responsabilice de recopilar la información concerniente a los movimientos de los gorilas y que los datos se alimenten a una base de datos regional. El director podrá usar la información para tomar decisiones de manejo con el fin de alcanzar los objetivos de la estrategia regional de conservación de los gorilas. El presidente de un comité puede establecer un grupo de trabajo para atacar el problema específico de examinar las diferentes políticas con fines de armonización. El director de la autoridad de áreas protegidas puede asegurarse de que el ministro tenga toda la información apropiada antes de participar en una reunión donde se discutirá el progreso del MTRN. Un investigador puede trabajar con las comunidades para diseñar un programa de monitoreo y luego capacitar a algunos individuos para recopilar datos. Todas éstas serían piezas de un esfuerzo de grupo.

En las fases iniciales, las organizaciones que trabajan como facilitadores de un proceso de MTRN a menudo ejercen también el papel de implementadores, y en algunos casos continúan en este papel dual. Éste es el caso particular cuando una iniciativa se diseña específicamente para trabajar en MTRN y una organización se forma para coordinar e implementar las diversas facetas.

Conclusiones sobre los papeles en el proceso de manejo transfronterizo de recursos naturales

- Los papeles necesitan estar bien definidos y los que participan los deben respetar.
- Los papeles pueden cambiar en el tiempo ya que el MTRN es un proceso dinámico.
- Los papeles deben ser complementarios para evitar traslapes; una organización/individuo puede ejercer múltiples papeles simultáneamente.
- Las ONG deben evitar usurpar los papeles de otros y enfocarse en llenar los vacíos y apoyar los esfuerzos de desarrollo de capacidad.
- Las organizaciones externas deben permitir que las organizaciones nacionales/locales participen siempre que sea posible.

- El proceso de MTRN no debería depender únicamente de un reducido número de individuos para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del proceso.

Los diferentes papeles para un MTRN exitoso (para individuos y organizaciones) son:

- Los líderes constituyen un grupo de vanguardia que muestra el camino. Las organizaciones regionales se encuentran bien ubicadas para liderar pero no lo han hecho mucho hasta el momento. Los líderes locales están bien ubicados, pero están limitados en cuanto que su influencia sobre el proceso global es limitada.
- Los facilitadores ejercen un papel neutral en la coordinación, la negociación y la resolución de conflictos. Las ONG y los proyectos internacionales a menudo asumen el papel de facilitadores ya que sus mandatos no están limitados por las consideraciones nacionales.
- Los motivadores son claves para asegurar que los procesos de MTRN sean iniciados y avancen. Los políticos, ONG y donantes pueden asumir este papel. Los motivadores deben asegurar que sus agendas sean compatibles con las aspiraciones de los actores claves.
- Los campeones son personas de influencia y perfil alto que promueven el MTRN a múltiples niveles. Son particularmente importantes para la difusión del mensaje sobre la relevancia de un sano manejo de recursos naturales integrado a un contexto más global.
- Los implementadores se aseguran de la implementación detallada del proceso. No necesitan conocer todos los aspectos del proceso, pero sí necesitan reconocer que sus actividades son pasos importantes para alcanzar la visión global.

2.3 Los niveles de la colaboración transfronteriza

2.3.1 La diferente gama de niveles

Existen una serie de posibles gamas de niveles de colaboración en el MTRN, cada una apropiada para las diferentes situaciones. En el extremo más sencillo, la colaboración se da puramente al nivel local. Por ejemplo, dos administradores de áreas protegidas y su personal a ambos lados de la frontera pueden colaborar en programas de control de incendios, evaluaciones conjuntas y actividades de aplicación de la ley (por ejemplo el intercambio de información sobre uso ilegal del recurso). En forma similar, una comunidad dividida por una frontera internacional pero cuyos sistemas tradicionales de manejo no han sido erosionados por las políticas internacionales, puede continuar manejando sus recursos naturales a ambos lados de la frontera localmente sin necesidad de intervenciones a más alto nivel.

Sin embargo, las metas que pueden ser alcanzadas al nivel local son limitadas. Para alcanzar metas más ambiciosas, se necesita una gama más amplia de niveles de colaboración, junto con el involucramiento de múltiples niveles de autoridad (ver Figura 2.1). Por ejemplo, la autorización para llevar a cabo patrullajes conjuntos puede tener que emanar de la sede central del departamento forestal o de vida silvestre de ambos países o aun de los ministros de relaciones exteriores. El desarrollo de un corredor de vida silvestre transfronterizo involucrando múltiples formas de uso del suelo probablemente involucre a diferentes ministerios del gobierno a ambos lados de la frontera así como a las autoridades de planificación de uso del suelo a nivel local y nacional en caso que existan. El desarrollo de un turismo nacional como parte de una estrategia de desarrollo económico regional probablemente involucre a múltiples ministerios del gobierno incluyendo los responsables de finanzas, planificación, comercio y turismo, migración y aduanas, transporte y recursos naturales, así como a las organizaciones regionales si éstas existen [por ejemplo la (SADC)].

Algunas veces los niveles en diferentes países no corresponden o tienen diferentes grados de poder. Lo anterior puede constituir una restricción a la colaboración transfronteriza, si las personas tienen dificultad para determinar el nivel apropiado para trabajar a ambos lados de la frontera o necesitan trabajar a más de un nivel.

Dentro de esta estructura de niveles de autoridad (mostrada de forma horizontal), la Figura 2.2 muestra con líneas verticales la gama posible de niveles en los cuales las intervenciones de MTRN pueden operar en un momento dado. Para conveniencia, sólo se muestra un país, pero esto se aplica obviamente a todos los países involucrados.

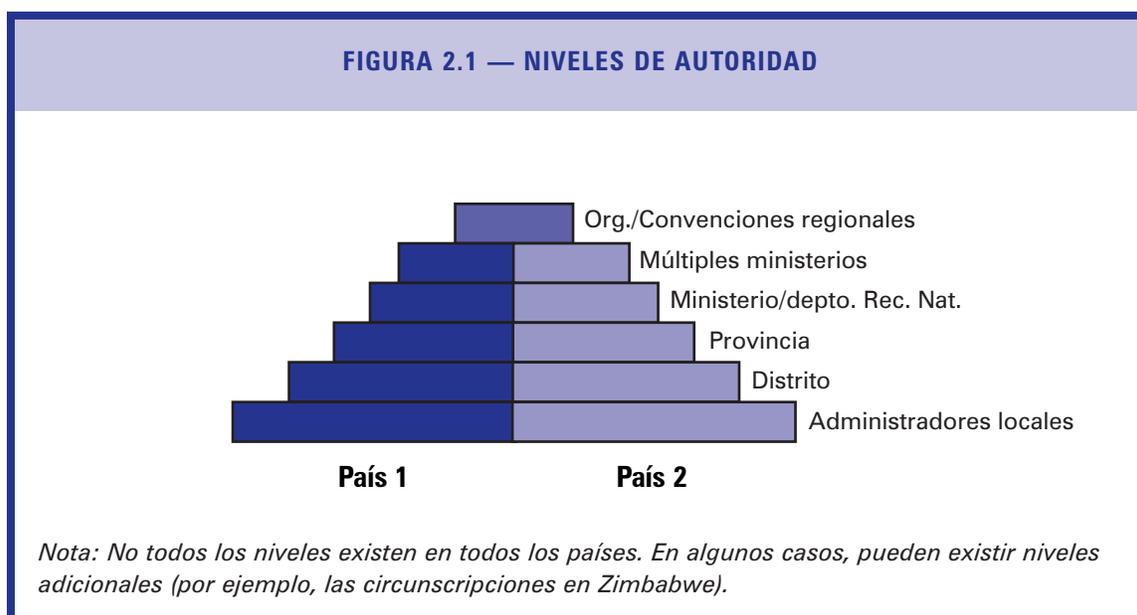
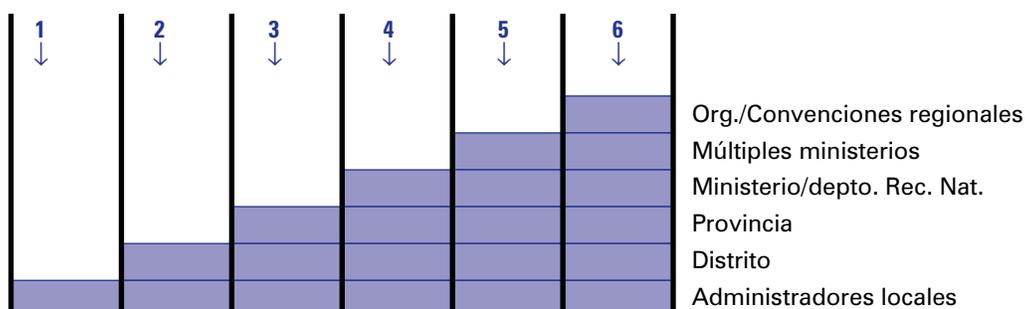


FIGURA 2.2 — GAMA POSIBLE DE NIVELES DE INTERVENCIÓN DE MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES



La gama de niveles aumenta de 1 a 6. Note que cuando es necesario involucrar a los niveles superiores, es crucial asegurar que los niveles inferiores también se mantengan involucrados en el proceso transfronterizo global. El nivel más dependiente del recurso, que a menudo constituye el nivel local, es particularmente importante. A fin de cuentas, el MTRN se implementa a nivel local, con el apoyo requerido de los niveles superiores. Por lo tanto, es muy importante asegurar la participación, y la aceptación y apropiación local durante la planificación e implementación, sin embargo, son muchos los distintos niveles que se ven involucrados en el proceso (ver también la Sección 2.1).

Este objetivo no es siempre fácil de alcanzar, especialmente en proyectos transfronterizos cubriendo vastas zonas geográficas, que podrían tener un número considerable de personas viviendo en comunidades remotas esparcidas en regiones fronterizas. El asegurar su participación requiere mucho tiempo y recursos. En la práctica, puede no ser posible involucrar a todas las comunidades en todas las decisiones a lo largo de la ruta. Sin embargo, es importante asegurar la suficiente participación y representación en las decisiones claves que afectan a las personas directa o indirectamente, así como disponer del suficiente tiempo para considerar las implicaciones de antemano.

Si no se logra la participación, existe el riesgo que los niveles superiores ejerzan una influencia y control que no corresponda con los mejores intereses de las comunidades locales o de los propietarios de terrenos. En último extremo, el MTRN puede representar una oportunidad para que los poderes corruptos a nivel nacional obtengan beneficios personales. Los donantes, el sector privado y las ONG pueden empujar la agenda del MTRN de manera que usurpe los intereses locales. La transparencia y la responsabilidad en ambas vías son muy importantes.

Para cada objetivo transfronterizo no es necesario operar con la misma gama de niveles. Por ejemplo, el control de la cacería ilegal puede realizarse localmente a nivel comunitario o de guardatura, o a este nivel en colaboración con los oficiales distritales y tal vez con la participación de la sede central del departamento de vida silvestre. La creación de una posta fronteriza para permitir el paso de turistas a través de la frontera, sin embargo, probablemente tenga que involucrar a múltiples niveles ministeriales con la participación de niveles inferiores como los distritales.

Una acción individual para alcanzar los objetivos transfronterizos no necesariamente involucra todos los niveles dentro de la gama de niveles en la cual el proyecto está operando. Por ejemplo, la legislación para crear una nueva posta fronteriza en el ejemplo anterior sería aprobada a nivel ministerial, una vez que la necesidad para la posta fronteriza se haya comentado y propuesto a niveles inferiores. Los niveles inferiores se benefician del proceso legal pero no se ven involucrados en el mismo.

Los niveles de autoridad formal y de toma de decisión mostrados en la Figura 2.2 concierne al gobierno y las autoridades tradicionales al nivel comunitario. Otros actores tales como las ONG, el sector privado y las organizaciones académicas pasan de un nivel a otro de manera flexible en el curso del proceso de MTRN. Mientras que las comunidades pueden tener insumos a niveles superiores, se encuentran más involucradas a nivel local por varias razones (ver Sección 2.1). Los papeles que las distintas organizaciones pueden jugar se discuten en mayor detalle en la Sección 2.2.

2.3.2 Decidir sobre la gama apropiada de niveles

No existe una gama particular, óptima y predeterminada de niveles en los cuales se debe trabajar. Cada situación transfronteriza es diferente, cada una con su propia combinación de factores, ecológicos, sociales, económicos, políticos e institucionales. Los líderes en cada situación transfronteriza tienen que decidir cuál es la mejor gama de niveles a aplicar en un momento dado del proceso. Es importante contar con un enfoque flexible y poder pasar a un nivel superior o inferior según la necesidad. Por ejemplo, puede ser necesario que las autoridades centrales de migración a ambos lados de la frontera participen para acordar la creación de una nueva posta fronteriza (gama de nivel 5 en la Figura 2.2). Seguidamente, será posible regresar a trabajar localmente (gama de nivel 1). **Existe una regla general: Para alcanzar las metas de la colaboración transfronteriza, se aconseja trabajar a los niveles más inferiores posibles.** Aquí es donde la eficiencia será máxima. Otro ejemplo se provee en el Recuadro 2.5.

Al trabajar en los niveles inferiores sin involucrar los niveles superiores, es importante mantener a las personas en los niveles superiores a ambos lados de la frontera informadas sobre los desarrollos, logros y obstáculos. Estas personas no necesitan estar enteradas de todos los detalles, pero deben contar con la información básica. A la gente no le gusta ser

Recuadro 2.5 Reuniones de buenos vecinos

Uganda y Tanzania actualmente tienen políticas de corte de madera incompatibles. Lo anterior ha sido un problema para el ecosistema de bosque de la bahía Minziro-Sango. La prohibición actual de corte de madera en el bosque de la bahía Sango en Uganda, ha generado más tala de árboles en el lado de Tanzania para poder abastecer el aumento en la demanda de madera en Uganda. Esta situación también ha promovido que comerciantes pasen la madera cortada ilegalmente en Uganda a través del bosque hasta Tanzania en donde es “marcada a martillo” y legalizada para ser exportada de regreso a Uganda.

En diciembre de 1999, el proyecto de biodiversidad transfronterizo organizó una serie de reuniones de “buenos vecinos” entre los oficiales de distrito de ambos países incluyendo a los comisionados de distrito. El manejo de biodiversidad transfronterizo formaba parte de las agendas. Los encuentros reunieron a representantes de los sectores claves para la conservación y desarrollo sostenible a ambos lados de la frontera, incluyendo al sector de migración, comercio, ingresos, ganadería, agricultura, sistemas de seguridad, recursos naturales y el ambiente. En las reuniones se discutió entre otras cosas, la necesidad de controlar y regular el tráfico de madera a través de las fronteras. Mientras que los oficiales de Uganda reconocieron que mucha madera se transporta desde Tanzania a Uganda, señalaron también que la madera entra al país sin ninguna restricción por parte de Tanzania. La reunión logró una mejor comprensión de las agencias reguladoras a ambos lados de la frontera, así como los pasos a seguir para implementar un enfoque colaborativo para controlar el tráfico ilegal de madera. Los resultados hasta la fecha indican un impacto positivo ya que la cantidad de madera pasando por la frontera ha disminuido. Los patrullajes de campo sugieren que el número de puntos de aserrío dentro del bosque han disminuido significativamente. Las autoridades al nivel distrital en Tanzania han solicitado que el movimiento de madera hacia Uganda sea temporalmente limitado. Los cuerpos de manejo de bosque han aprobado una prohibición completa del aserrío dentro del bosque, esperando una armonización de las políticas de corte y regímenes de cosecha.

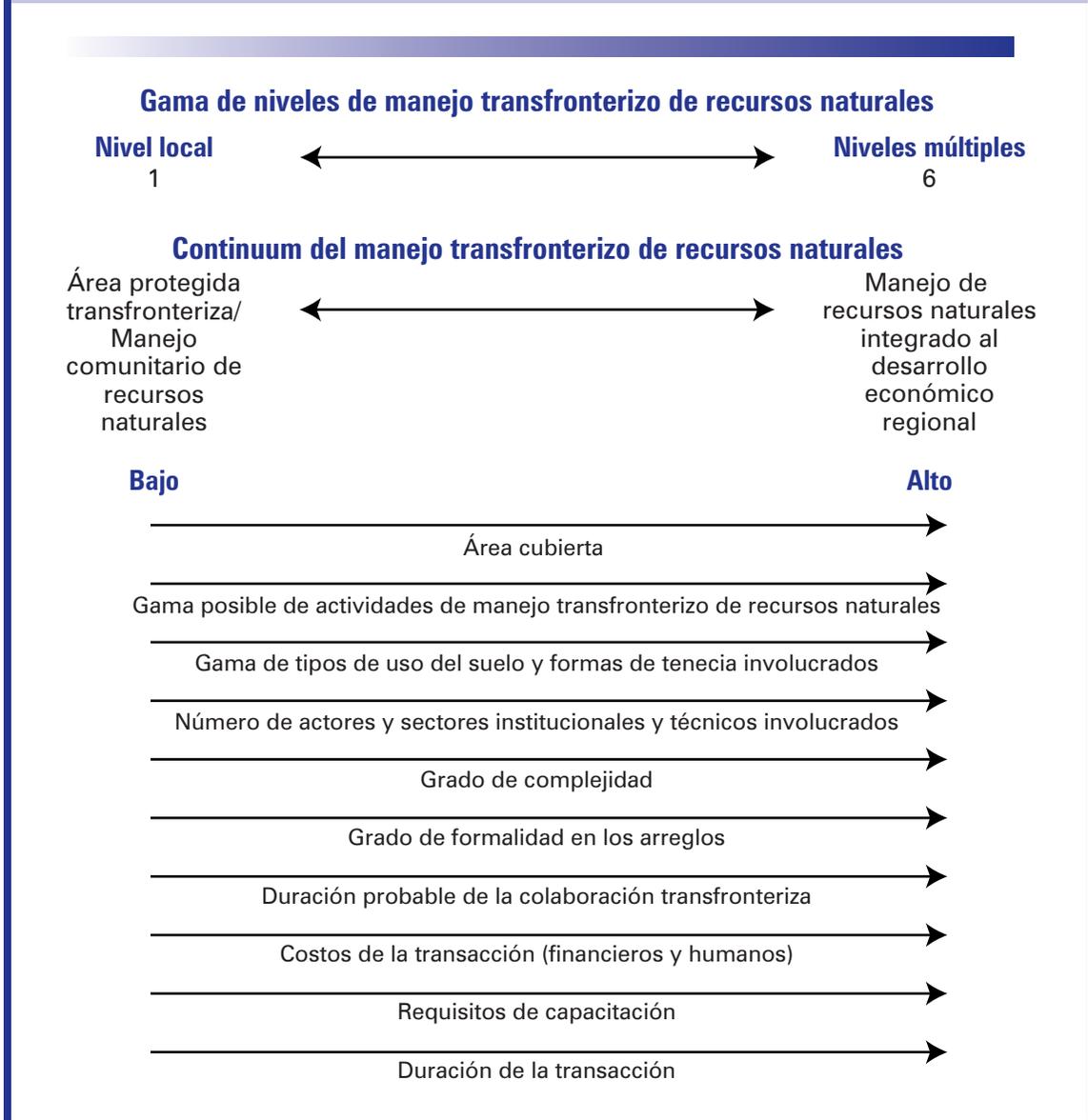
Este ejemplo muestra el tipo de acción que se puede alcanzar de forma efectiva a nivel distrital, mientras se espera la armonización formal de las políticas al nivel nacional.

Fuente: Rodgers *et al.* (2001b).

sorprendida al darse cuenta en forma indirecta en vez de por medio de la cadena directa de mando. Esto puede ser particularmente sensible por la naturaleza transfronteriza del trabajo.

Cuando se deba decidir sobre la gama de niveles en las cuales se trabajará, es importante comprender los beneficios y obstáculos de las distintas gamas. La Figura 2.3 resume algunas de las principales variables afectadas por la gama de niveles y la forma en que las variables pueden cambiar. Tome nota que estas tendencias no son fijas ni de efecto rápido sino que son observaciones generales. La figura 2.3 desarrolla el concepto de continuum presentado en la Figura 1.1.

FIGURA 2.3 — ALGUNAS VARIABLES AFECTADAS POR LA GAMA DE NIVELES DEL MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES



Existen ventajas para trabajar con una gama compleja de niveles, como se mostró anteriormente. Es posible tener una mayor variedad de actividades transfronterizas. Por lo general se cubre mayor área geográfica con una variedad de usos del suelo y formas de tenencia de la tierra. Los acuerdos tienen mayor probabilidad de tener mayor duración ya que son más formales. Sin embargo, para que el MTRN sea exitoso a una gama más compleja de niveles, se debe involucrar a un número mayor y más variado de actores y partes interesadas provenientes de horizontes técnicos e institucionales muy variados (ver Sección 2.1). El grado de formalidad de los acuerdos transfronterizos tiende a aumentar al aumentar la gama de niveles (ver Sección 2.4).

Existen también por lo tanto desventajas de trabajar con una gama compleja de niveles. La duración de la transacción aumenta considerablemente con la participación de un mayor número de actores. Los costos financieros aumentan incluyendo las comunicaciones y los costos de las reuniones. Existen también otros tipos de costos, incluyendo las consecuencias de canalizar los escasos recursos de manejo hacia el MTRN. Lo anterior puede ir en detrimento del manejo de recursos naturales doméstico o interno; a menudo se trata de trabajo en curso esencial que debe llevarse a cabo además de los compromisos transfronterizos.

Basado en los insumos provistos por los participantes en el taller panafricano de MTRN (Abril 2001), el Cuadro 2.1 muestra algunas de las ventajas y desventajas de trabajar a cada nivel y el Recuadro 2.6 muestra cómo la colaboración entre Bostwana y Sudáfrica con el manejo de los parques nacionales Gemsbok y Kalahari Gemsbok incrementó la gama de niveles involucrados en el tiempo.

2.3.3 Seleccionar el nivel inicial de colaboración transfronteriza

No existe una regla para el nivel o la gama de niveles por el cual es más conveniente empezar. El nivel inicial puede estar en función de la oportunidad: cuando un campeón particular (ver Sección 2.2) se encuentra trabajando o cuando el diálogo o la colaboración inicial es más fácil. A menudo es recomendable construir sobre las actividades no-transfronterizas existentes en cada país. Podría ser que una vez que se inicie el proceso transfronterizo, se dé un rápido movimiento hacia arriba o abajo en la gama de niveles en la manera en que se desarrollen las discusiones, se aclare el campo de aplicación posible de colaboración, y se identifiquen los obstáculos y se pesen contra las oportunidades. El Cuadro 2.2 muestra los niveles iniciales para algunos proyectos de MTRN.

La **manera** de comenzar es muy importante. Si las discusiones iniciales comienzan arriba del nivel local, es muy importante llevar las discusiones a los niveles más inferiores lo antes posible y contar con actores completamente involucrados a estos niveles lo más temprano posible. Esto es particularmente crucial al nivel local. Existe también la necesidad del diálogo iterativo; reexaminar los diferentes problemas y consultar frecuentemente a los actores, tanto a nivel doméstico como transfronterizo. La comunicación es muy importante a través del proceso, pero es particularmente crucial en las fases iniciales (ver Sección 2.6).

Conclusiones sobre la colaboración transfronteriza

- El MTRN es más eficiente si involucra la gama más simple posible de niveles para alcanzar los objetivos.

CUADRO 2.1 — OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS ENCONTRADOS A DISTINTOS NIVELES

Nivel	Oportunidades	Obstáculos
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación, apropiación e implicación de los administradores de recursos. • Alta posibilidad de motivación a colaborar por la alta dependencia en el recurso. • Los beneficios pueden permanecer a nivel local. • Aplicación de sistemas de conocimiento indígenas, combinado con las técnicas científicas apropiadas si son introducidas por los extensionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad limitada para la implementación y limitada delegación de poder por parte de los niveles superiores. • Las condiciones facilitadoras pueden no estar presentes; por ejemplo, la legislación necesaria. • La duración puede estar en función de las personalidades.
Distrital/ Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Buena comprensión de los problemas locales; enfoque multisectorial. • Mayor poder de decisión que al nivel local. • Mejor contacto con los niveles superiores que a nivel local. • Mejor capacidad de resolver los conflictos locales que a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de la personalidad y la motivación del Comisionado de Distrito • El poder a menudo está limitado por la limitada descentralización, particularmente en materia de decisiones de importancia internacional • Costos de transacción más altos que a nivel local.
Sede Central del Dept.o Ministerio de Recursos Natu- rales	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad, mayor poder de planificación y decisión (las decisiones son de mayor responsabilidad que en los niveles inferiores). • Papel clave en materia de política/legislación (condiciones facilitadoras). • Mejor acceso a los recursos de los donantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor burocracia, costos y retrasos en la toma de decisión. • Los incentivos para el MTRN son menos directos que a los niveles locales, ya que hay menor dependencia directa sobre los recursos. • Riesgo de interferencia política • Riesgo que la agenda nacional relegue las prioridades locales a un segundo plano.
Ministerios múltiples	<ul style="list-style-type: none"> • Integración del manejo/conservación de recursos naturales con el desarrollo general. • Mejor implicación y colaboración con otros sectores • Oportunidades más amplias, mayor oportunidad de ser más económicamente sostenible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo que el contexto de recursos naturales se pierda en las múltiples agendas y visiones de los numerosos sectores. • Riesgo que la agenda nacional relegue las prioridades locales a un segundo plano. • Mayor burocracia, costos y retrasos en la toma de decisión. • Menor dependencia en los recursos.

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

Nivel	Oportunidades	Obstáculos
Organizaciones Regionales / Convenciones Internacionales	<ul style="list-style-type: none">• Provee el marco para los acuerdos y la colaboración internacional.• Ayuda a aclarar las políticas/estrategias.• Mayor acceso a la experiencia.• Mayor apreciación del valor de los recursos.• Mayor intercambio de experiencia/conocimiento/responsabilidad.	<ul style="list-style-type: none">• Falta de apreciación de los valores locales• Proceso largo, burocrático y costoso• Generalmente menos dependiente de los recursos

- No existe una regla sobre el nivel o gama de niveles por donde empezar.
- El MTRN es probablemente más eficiente si no se dirige desde arriba.
- El involucramiento del nivel local es esencial desde el inicio, ya que es a este nivel donde ocurre el manejo de recursos naturales.
- Lo que se puede alcanzar al nivel local es limitado; objetivos de MTRN más ambiciosos requieren del involucramiento de una gama más amplia de niveles.
- La flexibilidad es esencial en la gama de niveles de intervención; es conveniente estar preparado a involucrar niveles superiores cuando sea necesario, pero regresando a los niveles inferiores en cuanto sea posible.
- La comunicación es esencial dentro y entre los niveles en cada país y con los niveles equivalentes al otro lado de la frontera.
- Dentro de la gama de niveles implementando el MTRN, es conveniente que todos los niveles participen en las decisiones clave que los afectan directa o indirectamente.
- Es crucial determinar el nivel o niveles apropiados para trabajar al otro lado de la frontera; a veces los niveles existentes en los diferentes países no corresponden exactamente.
- Los diferentes objetivos transfronterizos pueden ser implementados a diferentes niveles.

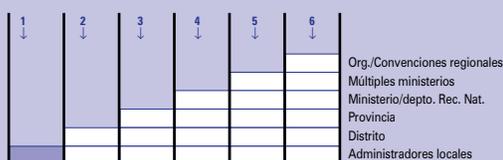
2.4 Acuerdos

Las interacciones transfronterizas pueden tomar diversas formas, desde las relaciones informales entre los usuarios locales del recurso (por ejemplo los acuerdos locales de comercio) hasta los tratados internacionales reglamentando los programas de manejo de recursos naturales entre países (por ejemplo el manejo conjunto de una cuenca) (Singh 1999; Zbicz 1999). Estos acuerdos resumen el propósito, principios y programas para las interacciones transfronterizas. A escala global, existen muchos ejemplos de tales acuerdos,

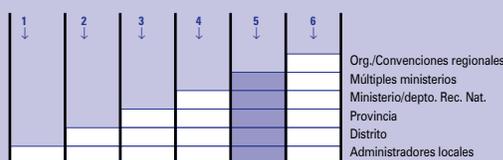
Recuadro 2.6 Parque transfronterizo Kgalagadi

Una colaboración informal a nivel local se dio en 1948 entre los directores del Parque Nacional Gemsbok en Botswana y el Parque Nacional Kalahari Gemsbok en Sudáfrica. Las dos áreas funcionaron como una unidad ecológica sin cercados y con movimiento libre de la vida silvestre. Las actividades cooperativas limitadas incluyeron el monitoreo conjunto de animales mayores. A inicios de 1992, los dos países decidieron formalizar el acuerdo a fin de permitir una mayor gama de beneficios. Lo que llevó al involucramiento de varios ministerios al nivel nacional (por ejemplo los responsables de vida silvestre, aduanas y migración) y el Procurador General para armonizar las políticas y la legislación relevante. El acuerdo formal fue firmado por los dos presidentes, estableciendo el parque transfronterizo Kgalagadi en 1999.

1948–1992



1992–1999



El acuerdo incluye lo siguientes:

Acuerdo bilateral entre los dos países

(nivel = múltiples ministerios, firmados por los presidentes)

- Igualdad de soberanía e integridad territorial reconocida y mantenida
- Leyes nacionales aplicadas pero armonizadas
- Autoridad delegada a los dos departamentos de parques nacionales
- Establecimiento de la fundación para el parque transfronterizo Kgalagadi

Fundación para el parque transfronterizo Kgalagadi

(niveles = jerarquías ministeriales, gobierno provincial/miembro del parlamento, departamentos de parques nacionales)

- Autorizados a recibir fondos para el manejo, y dispensar fondos a los departamentos de parques nacionales
- Habilidad de monitorear la implementación del plan de manejo

Acuerdo de entendimiento entre los dos departamentos de parques nacionales

(nivel = sede central de los departamentos de recursos naturales)

- Creación de un plan de manejo detallado
- Creación de una agencia de manejo conjunto para Kgalagadi

Agencia de manejo Kgalagadi

(nivel = administradores locales)

- El plan de manejo desarrollado e implementado, cubriendo aspectos de conservación de vida silvestre y de ecosistemas, intercambio de experiencia, desarrollo de turismo armonizado, compartir ganancias, promoción de oportunidades económicas para las comunidades locales adyacentes, acatamiento de la legislación internacional para la protección del ambiente e integración máxima de funciones de administración, investigación y mercadeo entre otras.

Fuentes: Sandwith *et al.* (2001, Apéndice 5.5); Griffin *et al.* (1999).

CUADRO 2.2 — NIVEL INICIAL PARA LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE MTRN EN ÁFRICA

Nivel inicial	Ejemplos	Razones iniciales para la colaboración
Ministerios múltiples	Caprivi/Chobe/Okavango/ Hwange/S. Zambia	Desarrollo del turismo
Sede central del ministerio/departamento de recursos naturales competente	Gasa/Kruger/Gonarezou Parque "W" Virungas	Conservación/restauración de vida silvestre Control de cacería furtiva Conservación de los gorilas de montaña
Provincial	Maloti-Drakensberg	Amenazas a los recursos biológicos y culturales compartidos
Distrital	Minziro/Sango Bay	Usos sostenido de la biodiversidad
Local	Gemsbok/Kalahari Gemsbok (directores) Nyika/Nyika (comunidad)	Investigación sobre la vida silvestre MCRN

algunos son sólo simbólicos. Éstos incluyen uno de los primeros acuerdos para áreas protegidas transfronterizas, entre el Waterton/Glacier International Peace Park en las Montañas Rocosas de Canadá y los Estados Unidos, firmado en 1932. En general, los acuerdos pueden aumentar la sostenibilidad de los resultados al volver el proceso menos dependiente de las acciones inmediatas de los individuos.

En África, por otro lado, a pesar de que existen muchas instancias de oportunidades y necesidades de MTRN, existen relativamente pocos ejemplos de acuerdos negociados. Excepciones notables en el campo de la biodiversidad y áreas de conservación son las recientes creaciones de áreas de conservación transfronteriza por parte de los países dentro de la SADC, por ejemplo el Memorandum de Entendimiento para el Área de Conservación y Desarrollo Transfronterizo Maloti-Drakensberg firmado el 11 de junio del 2001. Una discusión general sobre los acuerdos para el desarrollo de áreas protegidas transfronterizas se encuentra en la serie Lineamientos para las Áreas Protegidas de la UICN/WCPA (Sandwith *et al.* 2001).

Los acuerdos pueden tomar diversas formas y no existe un formato o patrón ideal. Los términos específicos dependerán del contexto ecológico, social, económico y político pre-

valeciente, los objetivos de los actores, el marco de trabajo institucional específico y la escala. Los lineamientos generales presentados en esta sección pretenden crear conciencia sobre la diversa problemática que se debe tener en mente al emprender acuerdos transfronterizos, pero claramente, deben adaptarse a cada situación particular. Tome nota que esta sección describe la materia a tratar en un acuerdo pero no redacta el acuerdo. La redacción requiere de la contribución de un especialista jurídico.

2.4.1 Razones detrás de los acuerdos de MTRN

Puede sonar obvio, pero el éxito de cualquier acuerdo está directamente relacionado con los resultados obtenidos del acuerdo. La negociación de acuerdos es costosa en términos de tiempo y esfuerzo, y el propósito del acuerdo debe estar claramente identificado antes de emprender este proceso. Existen muchas razones para los acuerdos transfronterizos, incluyendo las siguientes:

- Resolución de conflictos sobre el acceso a los recursos;
- Desarrollar oportunidades económicas conjuntas, por ejemplo para el turismo;
- Favorecer la cooperación internacional;
- Búsqueda conjunta de asistencia de donantes internacionales;
- Reducir o evitar los impactos ambientales transfronterizos;
- Regular el movimiento transfronterizo de personas y bienes;
- Restaurar y mantener la paz;
- Mejorar el manejo de recursos naturales o de las áreas protegidas;
- Favorecer las visitas de intercambio y la construcción de capacidad; y
- Facilitar la investigación.

En forma global, los acuerdos son necesarios en situaciones donde una de las partes no puede alcanzar un objetivo necesario o deseable sin la participación de la otra parte. Cuando exista una diferencia de opinión u objetivos incompatibles, puede ser necesario promover algún tipo de acuerdo. Existen algunos casos, sin embargo, donde aun con los acuerdos no se ha logrado cumplir los objetivos. Lo anterior puede deberse a una diversidad de razones incluyendo la falta de comprensión o participación en la formulación de los acuerdos por parte de diversos actores; falta de voluntad política y compromiso al nivel superior lo cual impide la efectiva cooperación a nivel inferior; falta de necesidad real para las actividades transfronterizas al nivel de administradores de recursos; o falta de recursos comprometidos para implementar los acuerdos. Un acuerdo sostenible es generalmente posible sólo cuando los beneficios netos exceden los costos netos de todas las partes involucradas.

Algún tipo de acuerdo es generalmente necesario como medio para declarar los intereses comunes, formular los principios, identificar los objetivos o asegurar el compromiso de todas las partes. Los acuerdos aseguran que todas las partes estén claramente identificadas

y que sus papeles y responsabilidades queden definidos. Los acuerdos permiten un enfoque global a los asuntos generales abordados, ya que en muchos casos una jurisdicción individual tiene la responsabilidad de manejar ecosistemas o comunidades que han sido artificialmente separados por fronteras. Garantizan que la soberanía nacional no sea comprometida y habilitan a los actores gubernamentales o no-gubernamentales para operar dentro del marco acordado. Ya que los acuerdos tienen un marco de tiempo definido (y pueden ser renovados) pueden aumentar la sostenibilidad de los resultados al volver el proceso de MTRN menos dependiente de las acciones inmediatas de los individuos. Los problemas que resultan pueden manejarse colectivamente lo cual promueve el desarrollo de confianza y entendimiento. Un esfuerzo colectivo resulta en estrategias más robustas y un perfil más alto al nivel nacional o aun a nivel internacional. Una de las motivaciones puede ser el asegurar un enfoque conjunto más coherente frente a las agencias internacionales, particularmente aquéllas que promueven la integración regional.

Es también importante protegerse contra los “acuerdos de papel”, aquellos que no suficientemente se basan en la realidad para generar resultados útiles. Un acuerdo por sí mismo no es necesariamente suficiente para alcanzar un resultado deseado. Si los acuerdos son muy informales, pueden ser fácilmente ignorados por los intereses más poderosos. Si los problemas identificados a nivel nacional son de difícil solución –por ejemplo la falta de seguridad, la falta de tierra, la pobreza– es poco realista esperar que se resuelvan introduciendo un componente internacional. Es también posible que un acuerdo exponga una divergencia de intereses o aun que genere un nuevo conflicto, por lo cual es importante que los propósitos y principios fundamentales para implementar los acuerdos estén bien pensados.

2.4.2 Acuerdos para diferentes propósitos

Los acuerdos se desarrollan para servir diferentes propósitos y por lo tanto involucran una variedad de actores en cada caso. Por ejemplo, los acuerdos en los campos de vida silvestre y biodiversidad se han desarrollado para lograr:

- Cooperación entre administradores de recursos/áreas protegidas, por ejemplo, para la planificación de áreas protegidas contiguas o para la explotación sostenible de un recurso marino transfronterizo;
- Implementación conjunta de programas de manejo de recursos, por ejemplo, una población de grandes herbívoros migratorios;
- Acuerdos de asistencia recíproca, por ejemplo, control de incendios y operaciones de rescate;
- Implementación conjunta/cooperativa de proyectos;
- Intercambio de información y establecimiento de normas y protocolos de manejo de datos;

- Financiamiento del desarrollo de recursos o turismo;
- Generación y compartimiento de las ganancias;
- Restauración y mantenimiento de la paz o evitar los conflictos; y
- Manejo comunitario de los recursos naturales.

El Recuadro 2.7 muestra un ejemplo de acuerdo. También podrían darse acuerdos en un área para diferentes propósitos o acuerdos tipo sombrilla para determinar políticas globales dentro de los cuales se enmarcan los acuerdos operacionales.

2.4.3 Diferentes tipos y niveles de acuerdos

La variedad de procesos y propósitos transfronterizos sugiere que distintos tipos de acuerdos son concebibles. Los acuerdos pueden ser acuerdos verbales muy informales entre dos aldeas contiguas, pueden ser acuerdos escritos entre administradores de áreas protegidas o pueden involucrar tratados bilaterales o multilaterales entre dos estados contiguos o no contiguos. A continuación se describen algunos tipos de acuerdos:

- **Acuerdos informales**—por ejemplo para notificar al administrador de recursos contiguos sobre un programa de control de incendios o para que dos administradores de áreas protegidas contiguas nombren un representante que participe en los comités de manejo respectivos. Estos acuerdos generalmente se dirigen por una necesidad mutua identificada pero son difíciles de sostener si los jugadores claves cambian;
- **Acuerdo tradicionales**—por ejemplo el reconocimiento mutuo de los derechos de una comunidad contigua para cosechar un recurso al otro lado de la frontera. Este tipo de

Recuadro 2.7 El acuerdo de cooperación trinacional del río Sangha

La Iniciativa trinacional del río Sangha pretende promover el MTRN entre tres áreas de conservación contiguas: el parque nacional Nouabale Ndoki (República del Congo), la reserva forestal Dzanga-Sangha (RCA) y la reserva Lobeke Reserve (Camerún) con el fin de reducir la cacería furtiva de elefantes y la cacería de animales silvestres para vender la carne. Entre 1995 y 1999 se sostuvieron varias reuniones para impulsar esta idea. En marzo del 2000, en un encuentro de expertos jurídicos de cada país, se redactó un proyecto de acuerdo cooperativo. El acuerdo cooperativo pretende:

- Reforzar el compromiso de los diferentes socios a la iniciativa transfronteriza;
- Proveer un marco institucional para el desarrollo, ejecución y monitoreo de actividades relevantes; y
- Servir de base para la creación eventual de un parque trinacional.

Fuente: Steel y Curran (2001).

acuerdo a menudo está profundamente enraizado en la historia e interacción entre las comunidades, quizás aun desde antes que se establecieran las actuales fronteras. Los acuerdos pueden estar en riesgo si los derechos y obligaciones no se reconocen por los gobiernos centrales. Existe la necesidad de asegurar y la oportunidad de incluir los acuerdos tradicionales en nuevos y más formales acuerdos dentro de un programa de MTRN;

- **Carta de entendimiento**—por ejemplo, a cualquier nivel, para desarrollar más cooperación en el futuro. Este tipo de acuerdo puede simbolizar el desarrollo de la cooperación a la vez que permite la flexibilidad y oportunidad para consultar y determinar los elementos de un acuerdo más formal;
- **Declaración**—por ejemplo, entre los delegados de un taller transfronterizo, declarando que se ha alcanzado un entendimiento y que mayores acciones se tomarán para mejorar la cooperación o para la consecución de objetivos específicos;
- **Protocolo o plan de contingencia**—por ejemplo, un curso de acción acordado para abordar incidentes específicos tales como un derrame de petróleo. Este tipo de acuerdo es muy práctico y puede generar una relación sólida de trabajo que podría extender el campo de paliación y nivel del acuerdo en una fase posterior;
- **Memorandum de entendimiento**—por ejemplo, un acuerdo administrativo, usualmente apropiado cuando el nivel de la consulta está lo suficientemente avanzado para que los representantes se pongan de acuerdo en objetivos comunes y planteen acuerdos institucionales interinos y demanden a sus delegaciones cumplir con tareas específicas;
- **Acuerdos bilaterales**—se trata generalmente de un acuerdo internacional, formalmente ratificado por los países o jurisdicciones involucradas. Va más allá del Memorandum de Entendimiento y plantea un acuerdo legal entre países (ver Recuadro 2.8); y
- **Tratado**—Similar a un acuerdo bilateral, pero con la sugerencia de que el acuerdo formal resuelve un conflicto o compromete a las partes a un curso de acción acordado.

Otra opción puede ser negociar un acuerdo o protocolo facilitador que empodere a los actores a diferentes niveles de autoridad o diferentes sectores para negociar sub-acuerdos.

Un acuerdo puede ser firmado por una variedad de partes involucrando a uno o todos los actores siguientes, dependiendo de la naturaleza y escala del acuerdo:

- Gobiernos nacionales y Estados;
- Gobiernos provinciales o Estados en una federación;
- Cuerpos estatutarios;
- Estructuras comunitarias;
- Gobiernos locales;
- Jurisdicciones subnacionales;
- Las ONG;
- Organismos de investigación;
- Organismos internacionales; y
- Entes privados.

Recuadro 2.8 Acuerdos bilaterales sobre trashumancia en África occidental

La trashumancia se practica ampliamente en África occidental y tiene un patrón bien establecido de MTRN. Acuerdos bilaterales se han desarrollado entre Costa de Marfil, Benin, Burkina Faso y Níger para fijar regulaciones para la trashumancia y los principios para la autorización de la trashumancia entre los países. Específicamente incluyen los siguientes puntos:

- Los pastores extranjeros reciben protección de las autoridades del país anfitrión y sus derechos son garantizados por las estructuras jurídicas del país anfitrión;
- Los pastores tienen que respetar las leyes del país anfitrión;
- Los rebaños tienen que estar continuamente vigilados por una cantidad suficiente de pastores;
- Los pastores tienen que mantener y presentar a solicitud, un certificado de trashumancia internacional (mostrando el origen, destino, composición del rebaño y las vacunaciones);
- Cada país tiene que especificar los lugares donde los animales pueden oficialmente entrar y salir del país; y
- El país anfitrión tiene que fijar el periodo, duración y número de animales autorizados a permanecer en el país durante el circuito de trashumancia.

Fuente: Lycklama à Nijeholt *et al.* (2001).

La idea o necesidad inicial de un acuerdo puede generarse a cualquier nivel y por cualquiera de las partes. Sin embargo, especialmente cuando se trata del cruce de una frontera internacional, la complejidad de las negociaciones y la toma de decisión aumenta rápidamente y se vuelve necesario involucrar a un número complejo de actores y protocolos. En particular, es difícil para las jurisdicciones subnacionales operar con autoridad sin la autorización requerida de la autoridad competente a nivel nacional. Toma bastante tiempo montar correctamente un acuerdo y se necesita planificar el montaje. También existe la necesidad de manejo adaptativo; en una fase del proceso se puede necesitar un acuerdo muy informal, pero en la medida que avanzan las actividades y se crea confianza, se necesitarán diferentes niveles de formalidad para el acuerdo entre los diferentes niveles de participantes involucrados (Lanjouw *et al.* 2001; y ver también la Sección 2.3).

2.4.4 Procesos para alcanzar el acuerdo

No existe un proceso ideal. Generalmente incumbe a quienes identifican la necesidad del acuerdo ejercer presión sobre los actores relevantes y convencerlos de la necesidad e involucrarlos en los pasos a seguir. En algunos casos, puede ser útil empezar con iniciativas al nivel local, por ejemplo, el contacto entre dos aldeas situadas a ambos lados de la frontera. En otros casos, la iniciativa puede provenir de un proceso diplomático de alto nivel. A menudo, el proceso es lento y avanza durante varios años de un tipo de acuerdo –por ejemplo, un informal– a otro, más formal.

Los siguientes puntos indican aspectos del proceso que necesitan ser considerados:

- **Identificación de la necesidad.** La necesidad y la suficiencia de un acuerdo debe ser debatida con relación a los objetivos ecológicos, sociales y económicos;
- **Consideraciones de oportunidad.** Un acuerdo de desarrollo económico regional puede proveer un incentivo para alianzas bilaterales o multilaterales para el MTRN. Acuerdos existentes pueden proveer el punto focal más natural y es lógico construir sobre los acuerdos nacionales o internacionales, en lugar de empezar desde cero;
- **Consideración de los obstáculos.** Un análisis de los obstáculos posibles se debe llevar a cabo en forma temprana. La falta de recursos, por ejemplo, constituirá un obstáculo para la implementación de un acuerdo;
- **Consideración del momento oportuno.** Un acuerdo tendrá más posibilidad de florecer en una atmósfera de reconciliación después de un conflicto, en lugar que durante un conflicto;
- **Punto de partida.** Los actores con los mayores intereses probablemente serán los campeones del proceso (ver también Sección 2.2);
- **Acuerdos “seriados” concluidos a diferentes niveles.** Puede ser necesario considerar un acuerdo marco antes de considerar acuerdos a niveles más operacionales;
- **Incorporación de acuerdos existentes.** Los acuerdos existentes deben ser identificados y mencionados o incorporados a los nuevos acuerdos. Esto es particularmente relevante en los acuerdos informales;
- **Socios en la negociación.** Se debe alcanzar un mandato claro para la negociación involucrando a las autoridades relevantes;
- **Elaboración del acuerdo** (borrador, revisión, consenso). Existen precedentes internacionales y normas internacionales para desarrollar acuerdos, generalmente requiriendo expertos en materia jurídica ya que tanto los asuntos jurídicos domésticos como internacionales deben ser considerados. El proceso varía de acuerdo con las circunstancias. En el caso de los acuerdos en la región del SADC, los comités de dirección bilateral preparan proyectos de acuerdo construyendo sobre los precedentes siempre que es posible. Luego éstos son evaluados en los respectivos países para determinar su compatibilidad con las leyes domésticas e internacionales. A menudo son revisados por la sección política del ministerio de relaciones exteriores y generalmente requieren de la aprobación al nivel de gabinete y definitivamente del jefe de Estado antes que se dé la autorización para su firma; y
- **Conclusión del acuerdo** (revisión legal, procesos diplomáticos). Existen protocolos para la interacción entre Estados que deben ser observados. Los acuerdos generalmente entran en función a la fecha de la última firma, a menos que se especifique lo contrario.

2.4.5 Contenido de los acuerdos

La redacción de los acuerdos internacionales es una materia técnica compleja que requiere de servicios de profesionales competentes y experimentados. Sin embargo, es útil identi-

car algunos aspectos que pueden ser considerados en tales acuerdos y que las partes deben comentar y aun preparar notas que puedan asistir en la redacción del acuerdo para abordar sus objetivos y circunstancias específicas. Los siguientes aspectos pueden ser considerados:

- **Preámbulo.** Éste es un claro enunciado de la razón por la cual este acuerdo particular es necesario y el origen de la iniciativa.
- **Definición del campo de aplicación.** Definición de los términos usados en el acuerdo.
- **Marco de objetivos.** Descripción de los objetivos específicos del acuerdo.
- **Partes.** Identificación de todas las partes signatarias del acuerdo.
- **Referencias.** Se hace referencia a la problemática considerada, por ejemplo, la importancia internacional del ecosistema.
- **Principios regidores.** Descripción de los principales principios políticos y de procedimiento, por ejemplo, la necesidad de cooperación, la necesidad de transparencia o el reconocimiento de la soberanía.
- **Puntos de acuerdo.** Ésta es la sección sustantiva que aborda los puntos en los cuales las partes han alcanzado un consenso y que se incluyen en el acuerdo.
- **Competencia.** Cada parte designa la autoridad competente para implementar el acuerdo.
- **Delegación de poderes.** Se provee un mecanismo para la delegación de poderes para las instancias ejecutoras; el acuerdo puede también asignar o delegar poderes específicos a instancias identificadas.
- **Procedimiento de trabajo.** Descripción de la manera en que el acuerdo será puesto en práctica.
- **Estructuras y funciones.** Identificación de las diferentes estructuras y funciones, y descripción de sus papeles y responsabilidades, por ejemplo los comités de organización, los grupos de trabajo y las estructuras de coordinación.
- **Instituciones.** La estructura institucional y la manera en que operarán, especialmente las fundaciones y los fondos de fideicomiso.
- **Disposiciones especiales.** Desarrollo de aspectos específicos en función del objetivo del acuerdo y de la necesidad de enunciar procedimientos específicos, por ejemplo, concerniente al flujo de información, a la evaluación de impacto ambiental y a los protocolos para periodos de conflicto.
- **Asuntos financieros.** Descripción de la forma en que será financiado el proceso y los mecanismos para la recepción y distribución de los fondos.
- **Resolución de conflictos.** Identificación de las formas de abordar y resolver los conflictos incluyendo los procesos de mediación o arbitraje.
- **Entrada en vigor y expiración.** Descripción del proceso específico por medio del cual el acuerdo entra en vigor así como el proceso para liquidar el acuerdo y el método de disponer de los bienes y las responsabilidades.
- **Limitación de responsabilidad.** En función de la legislación nacional e internacional en vigencia, puede existir la necesidad de limitar la responsabilidad de las partes.

Conclusiones sobre los acuerdos de MTRN

Los acuerdos son necesarios cuando una de las partes no puede alcanzar un objetivo sin la participación de la otra parte. El propósito del acuerdo determina el nivel y tipo de acuerdo apropiado para la situación particular. Otras conclusiones son las siguientes:

- Las interacciones transfronterizas pueden tomar diversas formas. A un extremo del espectro se encuentran las relaciones informales o tradicionales entre los usuarios locales del recurso, al otro lado tenemos Memorandum de entendimiento o tratados internacionales reglamentando los programas de manejo de recursos entre los países. A la fecha, existen únicamente unos pocos ejemplos en África de acuerdos negociados de este tipo.
- La negociación de un acuerdo es costosa en términos de tiempo y esfuerzo; por lo tanto el propósito debe estar bien claro antes de emprender este proceso.
- Los acuerdos pueden tomar diversas formas, adaptadas a la situación particular y el objetivo considerado; no existe un modelo o un patrón ideal debido a la gran variedad de actores involucrados en cada situación.
- La idea o necesidad inicial para un acuerdo puede generarse a cualquier nivel o por cualquiera de las partes; sin embargo, rápidamente será necesario involucrar un complejo grupo de actores.
- Los acuerdos deben:
 - resumir el propósito, principios y programas para la interacción transfronteriza. Un número clave de aspectos deben ser considerados;
 - asegurar que las partes están claramente identificadas y que sus papeles y responsabilidades estén definidos; y
 - contar con un fuerte compromiso de todas las partes.
- Los acuerdos pueden incrementar la sostenibilidad de los resultados volviendo el proceso menos dependiente de las acciones inmediatas de los individuos.
- Dependiendo de la escala, es posible negociar un acuerdo o un protocolo facilitador habilitando a los actores a diferentes niveles para negociar subacuerdos.
- No existe un proceso ideal para alcanzar un acuerdo dada la variedad de circunstancias posibles. Los procesos son a menudo lentos, dependen de las circunstancias pre-valetientes y se deben considerar un número diverso de aspectos.
- Existe la necesidad del manejo adaptativo: un acuerdo puede iniciarse informalmente pero volverse al cabo del tiempo en un acuerdo más formal.

2.5 Capacidad organizacional y capacidad individual

La capacidad de los individuos, las comunidades, las agencias y los países es clave para la efectiva implementación del proceso de MTRN. Cada parte necesita tener la capaci-

dad de cumplir su papel. La capacidad puede describirse como el contar con el conocimiento, competencia y habilidades necesarios para cumplir su papel. Otra consideración que cada vez más forma parte de la capacidad es el acceso a los recursos financieros y al equipo. Esta sección no comentará la creación de capacidad en sí pero se centrará en la manera cómo el estado de la capacidad de la organización y la capacidad individual afectan el desempeño del proceso de MTRN.

2.5.1 Capacidad mínima de las agencias y organizaciones nacionales

La experiencia a la fecha ha demostrado que los niveles de capacidad de las agencias y organizaciones nacionales constituyen un factor crucial para el éxito del proceso de MTRN. La buena práctica de manejo de recursos naturales se deriva de una fuerte capacidad del país, de su planificación y sus programas tanto a nivel nacional como a los niveles inferiores. La presencia de sólidas agencias nacionales equivalentes en ambos países facilita grandemente el progreso del MTRN ya que estas agencias entienden cómo funciona el manejo de los recursos naturales y cuáles son las áreas adicionales que se necesitan abordar para asegurar un buen MTRN. El desarrollo de capacidad de muchas comunidades y agencias nacionales para coordinar los proyectos de manejo comunitario de recursos naturales (MCRN) en África austral es un buen augurio para que estos participantes se involucren en el MTRN. En la realidad, sin embargo, muchas agencias y organizaciones nacionales en África no tienen la capacidad necesaria y por lo tanto no están en la posición de maximizar los impactos del MTRN.

En la manera más simple, si la organización nacional es sumamente débil, será necesario reforzarla hasta alcanzar una capacidad mínima antes de que pueda cumplir su papel en el MTRN. De forma ideal, esto se llevaría a cabo de antes que la organización se involucre en el ámbito más complejo del MTRN. Por ejemplo, en África oriental el FEM-PNUD financió un proyecto de cuatro años enfocado en el desarrollo de la capacidad institucional nacional en materia de conservación de la biodiversidad antes de desarrollar el actual Proyecto de Conservación Transfronteriza. Las agencias, aunque no necesariamente iguales en capacidad, estaban en la posición de trabajar con otras tanto dentro como fuera del país, y de hecho muchas relaciones profesionales se establecieron a través de la capacitación compartida en el transcurso del primer proyecto (Rodgers *et al.* 2001b).

En muchos casos, sin embargo, los proyectos tratan de desarrollar la capacidad de las organizaciones nacionales al mismo tiempo que se espera que se involucren en el MTRN, y como resultado, el proceso a menudo complejo del MTRN se ve adversamente afectado cuando los participantes no están en la capacidad de cumplir su papel en forma óptima. Este problema es de particular actualidad en la presente tendencia del financiamiento de

donantes para los proyectos de MTRN. Los donantes anticipan que los objetivos de un proyecto se alcanzarán. Pero por la corta duración de muchos proyectos y el legítimo énfasis para dirigir el grueso del esfuerzo a construir capacidad nacional, muchos proyectos no podrán entregar los objetivos concernientes a los aspectos transfronterizos del proceso y pueden contribuir a propagar una imagen negativa de la eficiencia del MTRN.

En el caso de una combinación de un socio fuerte y uno más débil, existe la posibilidad que uno apoye al otro, por ejemplo en el desarrollo del Área de Conservación Transfronteriza de Drakensberg/Maloti y el parque transfronterizo Kgalagadi. El reto en este caso consistió en establecer una relación de igualdad entre los socios, pero logrando que el socio más fuerte respondiera a las solicitudes de apoyo técnico y otras similares presentadas por el socio más débil. El socio más fuerte tuvo que reconocer el hecho que el socio más débil resultara más lento en entregar productos concretos. Gracias a la apertura hacia las razones para los retrasos y al compromiso continuo de las partes, el proceso pudo continuar. Sin embargo, el desequilibrio extremo en la capacidad constituye un obstáculo para el MTRN. El socio más fuerte puede sentirse frustrado por la incapacidad del socio más débil para participar plenamente. Por su parte, el socio más débil puede sentirse amenazado y dominado por el socio más fuerte. Es muy difícil bajo estas condiciones instalar un clima de confianza mutua y cooperación.

¿Pueden las organizaciones débiles trabajar juntas hacia el MTRN? Este tipo de situaciones tiene menos probabilidad de ser efectiva. Por ejemplo en el parque “W” (un parque en Benin, Burkina Faso y Níger, denominado así por la particular curva que toma el río Níger que lo atraviesa) la colaboración inicial disminuyó cuando las autoridades de las tres áreas protegidas sufrieron una reducción significativa en su capacidad (Magha *et al.* 2001). Sin embargo, los estudios de caso han demostrado que con la ayuda de un facilitador externo se puede lograr progreso, como se muestra, por ejemplo con el desarrollo del concepto del parque trinacional del río Sangha en RCA/Congo/Camerún bajo los auspicios de tres ONG internacionales trabajando en proyectos en cada uno de los países en la frontera común (Steel and Curran 2001). Cuando los fondos y la asistencia técnica están disponibles para los componentes regionales, es posible alcanzar un nivel superior de MTRN a pesar de los obstáculos en la capacidad. Por ejemplo, en el caso del PICG se trabaja para conservar los gorilas de montaña y su hábitat a través de tres agencias de áreas protegidas con distintos niveles de capacidad (Lanjouw *et al.* 2001).

2.5.2 Aprender haciendo

Además de la necesidad de reconocer la importancia de un nivel mínimo de capacidad nacional para que los procesos de MTRN puedan avanzar, es importante recordar que el implementar el MTRN tiene un fuerte componente de aprendizaje. Entre más involucrados están los socios/organizaciones en el MTRN, más capacidad obtienen. Los países que vienen participando en el MTRN desde hace largo tiempo son los que han acumulado

capacidad y experiencia y están en la capacidad de transferirla a nuevas iniciativas similares (Rodgers *et al.* 2001a).

2.5.3 El espacio organizacional y la creación de dispositivos institucionales especiales

Hemos supuesto a lo largo de esta sección que las organizaciones existentes son llamadas a formar parte del proceso de MTRN. Es importante recordar, sin embargo, que existe el riesgo de imponer estructuras en lugar de permitir que las organizaciones evolucionen en función de la necesidad (Metcalf 1999) y que el concepto de “espacio organizacional” es importante en el MTRN. Como resultado del proceso se pueden formar nuevas organizaciones y éstas pueden emerger con diferentes niveles de capacidad. Los principios que se comentaron anteriormente se aplican a estas nuevas organizaciones.

La experiencia del proceso de MTRN ha demostrado la importancia de instalar plataformas como mecanismos donde la información y las ideas puedan intercambiarse en forma transparente y participativa para garantizar el apropiado involucramiento de todos los actores. Esto puede ser informal al inicio pero a menudo después evoluciona a estructuras más formales instituidas a diversos niveles, por ejemplo para la formación de comités por parte de los grupos de nivel distrital o local hasta la creación de comités directivos bilaterales/multilateral. El aprender haciendo es un factor importante para el desarrollo de capacidad. Los facilitadores pueden tener que invertir un considerable esfuerzo para garantizar que estas instituciones específicamente establecidas inicien con buena base para servir al proceso de MTRN.

2.5.4 El papel de las instituciones regionales

Las instituciones regionales establecidas ocupan una posición ideal para cumplir un papel en el MTRN si cuentan con la capacidad necesaria. La SADC, por ejemplo tiene un programa de manejo de recursos naturales con tres unidades de coordinación técnica. La SADC reconoce que estas unidades tienen la responsabilidad de proveer lineamientos claros y concisos para el manejo de los recursos naturales y ecosistemas de la región, especialmente aquéllos con carácter transfronterizo (SADC 1999). [Se reconoce, sin embargo, que no cuentan con suficientes recursos, que se ha dado alguna duplicación de esfuerzos entre las unidades y que existe la necesidad de una difusión más eficiente de las lecciones dentro de la SADC. Ver Griffin *et al.* (1999) para más detalles.] Para citar otro ejemplo, en el 2000 los tres países de África oriental restablecieron la Comunidad de África Oriental (EAC). Mientras que esta organización se encuentra en sus primeras etapas de existencia, el protocolo prevé muchas oportunidades para la cooperación ambiental y de manejo de recursos naturales. De forma similar, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) trabajando en el Cuerno de África ha agregado el manejo de recursos naturales

a su programa en razón del vínculo entre la degradación del suelo y la seguridad alimentaria. (El papel de las ONG como instituciones regionales se discute en la Sección 2.3.) La capacidad de estas instituciones tendrá que crecer con el fin de cumplir su papel máximo en la medida en que el MTRN se afianza en el continente. La inversión técnica y financiera en estas instituciones será necesaria si se desea que existan mecanismos verdaderamente regionales. Ésta es un área muy importante donde se debe concentrar la atención de los donantes.

En este punto, se han establecido varias instituciones a nivel regional. Por ejemplo en el sector de vida silvestre se incluyen el College of African Wildlife Management en Mweka, Tanzania; el Ecole de Faune at Garoua, en Camerún; y el Southern African Wildlife College en Sudáfrica. Sus diferentes cursos y seminarios regionales pueden proveer oportunidades para integrar los enfoques de MTRN.

Conclusiones sobre la capacidad organizacional y la capacidad individual

El MTRN atrae organizaciones con mandatos regionales o nacionales que deben aprender a trabajar en alianza con sus contrapartes al otro lado de la frontera. Las conclusiones en cuanto a capacidad son las siguientes:

- Una adecuada capacidad de todos los implementadores en términos de conocimiento, habilidad y competencia es clave para la efectiva implementación del proceso de MTRN y a menudo depende de la disponibilidad de recursos financieros, de equipo y de capacitación.
- Cuando las organizaciones nacionales no cuentan con la apropiada capacidad, ésta debe construirse antes de comenzar la iniciativa de MTRN o las expectativas de implementación efectiva deben ajustarse en el tiempo.
- Cuando existan organizaciones débiles a ambos lados de la frontera, un facilitador externo puede apoyar el proceso proveyendo asistencia financiera y técnica a los componentes regionales y reforzando la capacidad.
- En términos prácticos, el “aprender haciendo” continuará siendo una de las maneras más importantes para que las organizaciones generen capacidad.
- Es preferible trabajar con las organizaciones existentes donde el mandato y la experiencia pueden evolucionar para incluir el MTRN, pero si esto no es posible se pueden formar nuevas organizaciones.
- El establecimiento de plataformas, formales o informales, provee un mecanismo para el intercambio de información e ideas de manera transparente y participativa.
- Las instituciones regionales existentes se encuentran en una posición ideal para cumplir su papel en el MTRN, pero pueden necesitar de inversión técnica y financiera para ser efectivas. Esto se aplica también a los establecimientos académicos de vida silvestre en África.

2.6 La comunicación en el proceso de MTRN

En cualquier situación donde existan múltiples participantes, la comunicación es un componente crucial y éste es ciertamente el caso en todo proceso de MTRN. Para que la comunicación sea efectiva se necesita enviar mensajes a las diferentes audiencias meta en diferentes maneras y tomando en consideración las diferencias culturales al otro lado de la frontera. No se debe asumir que dicha comunicación compleja se llevará a cabo por sí sola, los planes y enfoques de comunicación deben ser pensados y preparados activamente. Aunque estos serán específicos para cada situación, se pueden citar algunos principios generales.

2.6.1 Ganar la aceptación de las partes

El primer reto de comunicación en el proceso de MTRN es ganar la aceptación de las partes o ganar la aceptación de una masa crítica de participantes a fin de que el proceso se pueda dar inicio. El proceso de aceptación se puede iniciar en el seno de un país y luego desplazarse a nivel transfronterizo, pero es probable que la búsqueda de mayor aceptación, tanto dentro del país como entre los países, sea de naturaleza iterativa. La manera en que un líder obtiene la aceptación dependerá de la escala considerada: la magnitud de la problemática abordada, la extensión de la colaboración que será necesaria y el tamaño del área geográfica. También es importante la necesidad de identificar a quiénes se deben abordar y decidir cuales grupos serán prioritarios. Un ejemplo relativo a las tres dimensiones de escala mencionadas anteriormente es el del Proyecto de Conservación de Biodiversidad del lago Tanganyika. Sobre la base de los resultados de la investigación en varios países, el FMA se interesó en apoyar un proyecto para abordar las prácticas no sostenibles de manejo de recursos naturales en la zona del lago Tanganyika. Se llevaron a cabo presentaciones al nivel ministerial en los cuatro países donde está situado el lago. Una vez que se logró aclarar a nivel nacional la necesidad de abordar el problema a través de un enfoque transfronterizo, se organizó una reunión regional (de nuevo a nivel ministerial) para acordar el inicio del proyecto regional. El proceso de aceptación por parte de los otros actores continuó a nivel local y nacional.

Para obtener la aceptación de las partes, es importante recalcar la necesidad de un enfoque transfronterizo. Para el establecimiento del Kilimanjaro Heartland Project, la AWF tuvo que involucrar a un profesional experto en conservación con la misión específica de obtener el apoyo de las autoridades gubernamentales relevantes, los propietarios de terrenos y los grupos de actores en torno a la conservación a nivel de paisaje. Es interesante notar que cuando se sostuvo la primera reunión de planificación participativa, varias agencias no se hicieron presentes, y deseaban obtener mayor información sobre la razón por la cual debían estar interesados en la problemática transfronteriza (Muruthi y Frohardt 2001). Este ejemplo ilustra cómo los practicantes del MTRN deben dar el sufi-

ciente tiempo a este tipo de proceso, el cual generalmente toma más tiempo que el anticipado.

Otro aspecto importante del proceso de aceptación es la capacidad de demostrar que la información necesaria para el proceso de MTRN ha sido (y continuará siendo) recopilada de manera transparente. Paralelamente, las partes involucradas deben estar de acuerdo en compartir la información (ver a continuación).

2.6.2 Crear un eje de reflexión común entre los sectores, dentro de los niveles, las organizaciones, las jerarquías y entre los países

En las secciones 3.1 y 3.3.2 se resaltó la necesidad de una visión y un eje de reflexión para el proceso de MTRN. El desarrollo de un eje de reflexión común se lleva a cabo esencialmente a través de un buen proceso de evaluación preliminar, seguido de una fase de diseño y planificación (ver Capítulo 3). Una buena comunicación es determinante para este efecto. Todo proceso de planificación exige la participación de instancias seleccionadas en función de los grupos que representan. Para que el MTRN sea exitoso es vital que estos participantes comuniquen la visión y progreso del proceso de MTRN (o la ausencia del mismo) a los grupos que representan para mantenerlos informados e involucrados.

El desarrollo de un eje de reflexión común es relativamente simple cuando los actores vienen del mismo sector y hablan el mismo lenguaje técnico. Sin embargo, algunos implementadores del MTRN buscan integrar el MTRN a los procesos más amplios de desarrollo económico regional (ver Capítulo 1). Lo anterior involucra la necesidad de comunicación a lo largo de los diferentes sectores técnicos y entre personas con diferentes objetivos; todo ello se complica más por la necesidad de manejar la situación de manera transfronteriza. Para difundir el MTRN de manera convincente, los que pongan en práctica el MTRN deben desarrollar buenas habilidades de comunicación.

2.6.3 Difundir la información ampliamente

Una gran parte del trabajo de MTRN involucra la necesidad de interacción transectorial. Para lograr ser efectivos, los participantes del proceso de MTRN deben tratar de alcanzar a audiencias claves más allá de su esfera normal de influencia. Los que ponen en práctica el MTRN deben siempre tener en mente la siguiente pregunta: ¿Quién necesita conocer esta información y quién es el individuo/organización más apropiado para difundirla? Es importante hacer notar que las personas no necesitan tener experiencia en otros sectores. La colaboración y buena voluntad son los factores importantes.

Se necesita instaurar los mecanismos para difundir la información. El aspecto importante con respecto al MTRN es cómo se compartirá la información al otro lado de la frontera. Los participantes necesitan estar conscientes de que a pesar de la intención de ser transparentes con la información –que debe ser inherente en todo proceso de MTRN– pueden existir problemas de sensibilidad nacional en algunas situaciones.

Los mecanismos para compartir la información pueden ser formales o informales y pueden aprovecharse de los mecanismos existentes o los nuevos enfoques específicamente establecidos. El enfoque más obvio es establecer reuniones regionales regulares donde los participantes específicos se reúnan para impulsar el proceso hacia delante, y que también provean una oportunidad para el intercambio de información. Las discusiones deben centrarse en los aspectos transfronterizos del proceso de MTRN. El PICG organizó reuniones regionales trimestrales convocando a los directores de parques conteniendo gorilas, así como a otros actores. En cada reunión, los actores se pusieron de acuerdo sobre las acciones futuras de MTRN (Lanjouw *et al.* 2001). Sin embargo, en muchas situaciones las reuniones regionales pueden resultar muy costosas, y por ende, existe la necesidad de que sean bien estructuradas para lograr la eficiencia y efectividad.

Otro método para compartir información es el establecimiento de vínculos entre las instituciones equivalentes al otro lado de la frontera que luego trabajan a nivel nacional para promover el MTRN. El proyecto forestal transfronterizo de Minziro-Sango Bay entre Uganda y Tanzania, por ejemplo, ha establecido Comités de Dirección para examinar el MTRN con sus homólogos al otro lado de la frontera. Cada Comité de Dirección luego hace un informe y plantea las recomendaciones de sus reuniones respectivas de distrito. De esta manera el proceso de MTRN se impulsa hacia delante a través de los mecanismos nacionales (Rodgers *et al.* 2001b).

Otra manera eficaz de compartir la información consiste en difundir la información a las diferentes instituciones regionales. La mayoría de las instituciones regionales tienen sistemas formales de transmitir la información a los países de la región.

2.6.4 Mantener el diálogo

Algunos aspectos del proceso de MTRN pueden retrasarse. Esto no es ninguna sorpresa en un proceso tan complejo. En algunos casos puede tomar mucho tiempo para que la visión finalmente se alcance pero si los actores claves mantienen el diálogo, el proceso se puede retomar en cualquier momento. La constitución del proyecto transfronterizo de Kgalagadi (Sudáfrica/Botswana) tomó más de siete años. Las autoridades responsables del área comenzaron a colaborar informalmente en 1948; en 1992 decidieron formalizar el acuerdo pero no fue hasta 1999 que se logró finalizarlo. Durante ese periodo, se llevaron

a cabo un sinnúmero de actividades “en el terreno” que pavimentaron el camino para el manejo del área como un parque transfronterizo.

Es evidente que el principio de contacto regular no debe ser seguido rígidamente si nada de importancia está ocurriendo; los fondos no deben ser desperdiciados convocando a reuniones regionales si no hay una agenda substancial.

2.6.5 Obstáculos a la comunicación

Existen muchos obstáculos a la comunicación en el contexto transfronterizo. Muchos se pueden identificar al inicio del proceso de MTRN pero siempre pueden emerger otros. A continuación se presentan algunos ejemplos de obstáculos que han salido a la luz en los estudios de caso del proyecto:

- Barreras de lenguaje (aunque a menudo el lenguaje local se entiende a nivel del sitio);
- Legalidad de las comunicaciones de radio transfronterizas (en muchos países no es legal comunicarse al otro lado de la frontera por razones de seguridad);
- Falta de equipo (los teléfonos pueden no ser una opción en áreas remotas o cuando las líneas no son confiables; las agencias en lados opuestos de la frontera a menudo no tienen sistemas de radio compatibles);
- Los costos de las comunicaciones (muchos métodos de comunicación son costosos);
- Escala del área (en áreas tales como África central la distancia entre las agencias contraparte puede ser tan grande que se necesite una gran inversión de tiempo y altos costos de viaje para organizar una reunión); y
- Los conflictos entre dos países (muchos países en África están actualmente en guerra y esto usualmente afecta directamente las comunicaciones entre los actores del MTRN).

Algunos de estos pueden ser obviados fácilmente, otros pueden ser más difíciles: las soluciones a menudo son costosas o requieren de mucho esfuerzo. Los practicantes del MTRN deben tratar de resolver los obstáculos ya que una buena comunicación es fundamental para el éxito del MTRN.

Conclusiones sobre la comunicación

La buena comunicación es un componente importante para el éxito del MTRN. Constituye a la vez un mecanismo para obtener apoyo y comprensión de parte de los actores claves. Los planes y enfoques para la comunicación deben ser activamente planificados y preparados. Algunas consideraciones claves son las siguientes:

- La visión y un eje de reflexión comunes deben ser forjados al inicio del proceso y difundirse ampliamente.

- El MTRN necesita de transparencia. La información debe compartirse ampliamente y el diálogo debe mantenerse a todo lo largo del proceso, tanto internamente como a ambos lados de la frontera.
- La comunicación requiere de mensajes apropiados, para una gama de diferentes audiencias. Una comunicación regular entre los sectores y disciplinas puede ser necesaria.
- Existen múltiples mecanismos, tanto formales como informales, para la comunicación.
- A menudo el proceso de MTRN se retarda o atrasa y es particularmente importante que en esos momentos se mantenga el diálogo y la creencia en la visión.

2.7 Obstáculos y condiciones facilitadoras para el MTRN

Las iniciativas de MTRN no ocurren en un contexto ecológico aislado. Se desarrollan e implementan en un amplio marco que incluye aspectos sociales, económicos, políticos e institucionales. Dentro de este amplio marco hay aspectos nacionales e internacionales que tienen un impacto directo o indirecto sobre el éxito de las iniciativas transfronterizas. Mientras que no siempre es posible o fácil cambiar o influenciar este marco amplio, es necesario estar conciente de las oportunidades, condiciones facilitadoras y obstáculos que éste impone, a fin de evaluar la probabilidad de alcanzar los objetivos del MTRN.

Esta sección hace una revisión de los obstáculos y condiciones facilitadoras más comunes para el MTRN. Las oportunidades fueron descritas en la Sección 1.3. Para los fines de esta revisión, una condición facilitadora es una condición que facilita, apoya o es esencial para el éxito del MTRN. No todos los factores mencionados a continuación serán relevantes a toda situación de MTRN. Los obstáculos, condiciones facilitadoras y oportunidades varían en función del sitio, la escala, y los cambios en el tiempo. Existe a menudo una relación cercana entre los obstáculos y las condiciones facilitadoras: cuando un obstáculo se vence, a menudo se crea una situación facilitadora. Muchos de los obstáculos para el MTRN son los mismos obstáculos para el buen manejo interno de recursos naturales de un país. Si las condiciones para el manejo interno de recursos naturales están ausentes, la situación generalmente no mejorará al “volverse transfronterizo”.

En forma ideal, las condiciones facilitadoras deben estar presentes antes de comenzar la iniciativa de MTRN. Sin embargo, tomaría mucho tiempo crear todas las condiciones facilitadoras necesarias, si de hecho esto fuera posible. Es importante ser pragmático y comenzar con un enfoque donde existan oportunidades factibles, aunque sean limitadas. Algunas condiciones facilitadoras se crearán en el camino. Los practicantes del MTRN deben ser proactivos y tratar de anticipar y contrarrestar los obstáculos antes de que éstos se conviertan en factores limitantes. Se deben explorar nuevas avenidas para soslayar los obstáculos que no pueden ser resueltos fácilmente.

El siguiente análisis se inspira en las secciones anteriores de este capítulo y en otros documentos del proyecto: Biodiversity Support Program (1999), Griffin *et al.* (1999), Lanjouw *et al.* (2001), Magha *et al.* (2001), Muruthi and Frohardt (2001), Lycklama à Nijeholt *et al.* (2001), Rodgers *et al.* (2001a), Rodgers *et al.* (2001b), Steel y Curran (2001), y Wilkie *et al.* (2001).

2.7.1 Contexto ecológico

Obstáculos

Los obstáculos incluyen baja productividad y bajo valor intrínseco de la base de recursos naturales, los servicios del ecosistema y la biodiversidad, lo cual puede significar que la colaboración transfronteriza no vale la pena. Las actividades de restauración de áreas degradadas son posibles pero la reparación de hábitats severamente dañados puede requerir mucho tiempo, esfuerzo y dinero, pudiendo ser un obstáculo para el MTRN. La presencia en una región de enfermedades de la fauna con un fuerte impacto económico puede limitar la colaboración para el MTRN debido a la necesidad de imponer medidas de control (barreras veterinarias en las fronteras para limitar el movimiento de los animales silvestres).

Condiciones facilitadoras

- La base de recursos naturales y los ecosistemas tienen una adecuada productividad y valor actual o potencial para justificar la colaboración.

2.7.2 Contexto social y cultural

Obstáculos

Participación de actores claves

Es importante que todos los actores claves participen en el proceso de MTRN, desde la fase de planificación hasta la implementación (ver Sección 2.1). Sin embargo, si los actores tienen distintos grados de empoderamiento y algunos se encuentran pobremente organizados se pueden tener graves consecuencias. La organización es un factor particularmente importante a nivel de las comunidades, con el fin de negociar y colaborar efectivamente con otros actores dentro del país y entre los países. Una comunidad débilmente organizada puede ser marginada y por ende no contribuir con su conocimiento tradicional existente ni beneficiarse del MTRN. El sector privado tiene dificultad particular para trabajar con las comunidades débilmente organizadas, ya que a menudo desea obtener resultados más rápidos que las ONG y los gobiernos, y no tiene el tiempo para ayudar a las comuni-

dades a construir capacidad. Si estos problemas existen dentro de un país, el manejo transfronterizo tiene pocas probabilidades de tener éxito.

Apropiación del proceso de MTRN

¿Quién dirige el proceso? ¿Quién lo motiva? ¿Quién lo facilita? El éxito de una iniciativa de MTRN depende principalmente de la respuesta a las preguntas anteriores (ver Sección 2.2). Las iniciativas dirigidas únicamente por el interés de un donante u ONG tienen menos probabilidades de ser sostenibles en comparación con aquéllas que se basan en actividades o estructuras existentes. El MTRN impuesto desde arriba sobre los niveles inferiores tiene menos probabilidad de tener éxito.

Falta de confianza

La falta de confianza entre los actores constituye un serio obstáculo. Lo anterior incluye la confianza entre actores al mismo lado de la frontera (por ejemplo entre el gobierno y las comunidades; entre las comunidades y el sector privado; entre las ONG y el gobierno) y entre actores del otro lado de la frontera. La confianza toma tiempo para desarrollarse y no se puede precipitar. En particular, toma tiempo desarrollar la confianza y la participación comunitarias.

Patrimonio cultural e idioma

Las barreras del idioma pueden ser un obstáculo al MTRN. Por ejemplo, los países transfronterizos socios con diferentes idiomas oficiales pueden tener serios problemas de comunicación e incurrir en costos adicionales para la traducción y la documentación en dos idiomas. Este problema se presenta en las fronteras entre los bloques de países angloparlantes y los francoparlantes, entre los países lusoparlantes y sus vecinos, y constituye un problema particular en la costa de África occidental que presenta una alternancia de países angloparlantes y francoparlantes.

El patrimonio cultural de las comunidades locales puede quedar subordinado en el proceso de MTRN: las comunidades valoran el patrimonio cultural tanto como el biológico, pero otros actores del MTRN valoran el lado biológico o económico más, y pueden imponerlos en detrimento de los factores culturales.

Condiciones facilitadoras

- La confianza existe o se establece entre los actores claves de manera que puedan comprometerse con el proceso. Para desarrollar confianza, la importancia de la transparencia y responsabilidad (imputabilidad) en el proceso, así como los principios de reciprocidad y equidad deben ser reconocidos. Construir confianza toma tiempo.
- Todos los actores principales participan en el proceso de una manera equitativa desde la fase de concepción.

- Los conflictos existentes o potenciales entre los actores no son tan importantes al punto de comprometer el MTRN.
- La tenencia y derechos de uso son adecuadamente delegados a las comunidades (ver Sección 2.7.4).
- Los actores claves están habilitados para ejercer sus papeles en el MTRN, obtener los beneficios apropiados y beneficiarse de los incentivos adecuados.
- La historia en común, las agrupaciones étnicas, el lenguaje y los sistemas tradicionales de manejo de recursos naturales del otro lado de la frontera pueden mejorar grandemente la probabilidad de éxito a nivel local.

2.7.3 Contexto económico-financiero

Obstáculos

Los altos costos en relación con los beneficios

Los costos de transacción de las iniciativas de MTRN son a menudo altos. Los beneficios deben ser mayores que los costos con el fin de justificar el trabajo transfronterizo. Los beneficios netos de la colaboración transfronteriza deben también ser mayores que los beneficios netos de trabajar separadamente a nivel de país. Mientras que las actividades iniciales y los costos de arranque pueden ser financiados por fuentes externas, la sostenibilidad a largo plazo depende de la pregunta básica: ¿los beneficios sobrepasan los costos?

Los costos y beneficios deben ser analizados antes de involucrarse en proyectos de MTRN. Es necesario identificar todos los costos y beneficios, no sólo aquéllos que pueden ser fácilmente cuantificados en términos financieros. Es importante analizar los valores indirectos de uso tales como los servicios ecológicos, los valores no materiales como los valores culturales, científicos e intrínsecos. Es también importante ver la distribución de los costos y beneficios en cuanto a los actores a ambos lados de la frontera. La distribución desigual de los beneficios es uno de los mayores obstáculos para el éxito de las iniciativas.

Lamentablemente, este tipo de análisis económico detallado es difícil de llevar a cabo. Los economistas de recursos naturales están aún desarrollando herramientas y técnicas que puedan asistir en el proceso. Existe una urgente necesidad de adaptar las técnicas de valoración existentes a las situaciones de MTRN, desarrollando un sistema de valoración en el cual los actores puedan participar y comprender, y donde los vínculos entre la producción de recursos, los servicios ecológicos y los diferentes tipos de beneficios económicos son comprensibles.

Obstáculos económicos y financieros más específicos se describen a continuación.

Desarrollo económico

Las diferencias en el nivel de desarrollo entre países vecinos puede resultar en diferencias correspondientes en cuanto a la prioridad de los objetivos de MTRN, los cuales pueden ser incompatibles. Los países con economías más desarrolladas (por ejemplo Sudáfrica y Nigeria) pueden eclipsar a sus vecinos y volver difícil la colaboración. En forma similar, las diferencias en los poderes económicos de los actores individuales pueden ser causa de dificultades.

Los programas de MTRN a menudo tiene limitadas oportunidades económicas. Algunos dependen del turismo para promover el desarrollo económico y la sostenibilidad del proyecto (a la fecha éste es el caso en África austral y en las otras regiones). Sin embargo, la dependencia muy fuerte en el turismo crea una base económica muy limitada para el MTRN. La industria del turismo es inconstante y sufre los impactos de las fluctuaciones de la moda, las recesiones económicas globales y la inseguridad en cualquier parte de la región. Los safaris de cacería tienden a ser menos afectados por la inseguridad que los safaris fotográficos, pero aún así, es preferible contar con una base económica más amplia.

Inversión del sector privado

Las alianzas e inversiones del sector privado son una parte esencial de muchos programas de MTRN. Sin embargo, las condiciones en muchos países africanos no son conducentes a la inversión. Algunos obstáculos son:

- Ambiente económico inestable; por ejemplo, altas tasas de inflación y riesgo de fluctuaciones en las tasas de cambio;
- Ambiente financiero restrictivo; por ejemplo, restricciones en el flujo de capital para la inversión y repatriación de ganancias; y
- Restricciones al acceso de la tierra; en muchos países africanos, por ejemplo, no existe la propiedad de la tierra a perpetuidad y la tenencia de la tierra por el sector privado puede no ser muy segura.

Comercio

El comercio puede ser una importante parte del MTRN. Sin embargo, existen muchas restricciones y disparidades que tienen una gama de efectos sobre la viabilidad de MTRN. Éstos incluyen:

- Las políticas financieras nacionales que imponen barreras al libre comercio o subsidian prácticas de uso de la tierra desfavorable al manejo sostenible de los recursos naturales;
- Las distorsiones de mercado pueden ser causadas por fuerzas externas: por ejemplo, el mercado de carne europeo compite con los productores de África occidental para suplir a los países costeros de África occidental. La llegada de la globalización y la promoción de políticas de libre comercio agravan la situación; y

- Las disparidades en las tarifas, impuestos y precios entre los países, crean oportunidades para el contrabando y re-exportación de recursos naturales.

Financiamiento de donantes

Los obstáculos al financiamiento de donantes incluyen:

- Los donantes trabajan generalmente en periodos de tres a cuatro años, lo cual no es un tiempo suficiente para que un proyecto complejo de MTRN pueda desarrollar sostenibilidad a largo plazo;
- El financiamiento para los proyectos regionales no siempre está disponible por parte de los donantes bilaterales y multilaterales, que prefieren los financiamientos nacionales (aunque hay excepciones, por ejemplo la USAID);
- Los donantes pueden cortar el financiamiento si se desarrollan diferencias políticas entre el donante y el país receptor o si se presenta inseguridad en uno o más países de MTRN (por ejemplo, el financiamiento de la RDC se perdió en Virungas); y
- Existe el riesgo que el financiamiento de actividades a nivel nacional para el manejo de recursos naturales sea redirigido a favor del MTRN; dicha reubicación de los fondos no toma en cuenta el hecho que las actividades a nivel nacional son esenciales y son la base para el MTRN.

Condiciones facilitadoras

- Los beneficios de MTRN son mayores que los costos.
- Las políticas financieras apoyan las iniciativas y enfoque de MTRN, o por lo menos, no imponen obstáculos.
- La situación económica global es atractiva para los inversionistas.
- Los beneficios se dan a ambos lados de la frontera, se comparten equitativamente, y las personas que manejan los recursos naturales tienen incentivos para manejarlos de forma sostenida.
- Los recursos para lanzar la iniciativa están disponibles y la sostenibilidad a largo plazo forma parte integrante de la planificación (especialmente si recibe financiamiento externo).
- Las fuentes de financiamiento son flexibles y múltiples.
- El potencial económico existe y es reconocido; hay un claro vínculo entre los beneficios locales y los costos (por ejemplo en el caso de Virungas, el vínculo entre los servicios ecológicos y la conservación del bosque; las ganancias del turismo y la conservación de los gorilas).

2.7.4 Contexto político y políticas

Obstáculos

Inadecuada voluntad política

El compromiso político a las iniciativas transfronterizas es insuficiente –a nivel local, nacional y regional– lo cual puede ser un obstáculo al éxito del MTRN. La importancia de tratar de encontrar situaciones en las cuales todos los actores salgan ganando es vital, pero en algunos casos esto no es posible. Pueden existir otras agendas e intereses creados, por ejemplo, a favor de otros usos del suelo. La corrupción puede precluir la transparencia, apertura, delegación de poder y la división equitativa de los beneficios, los cuales son necesarios para el éxito del MTRN. En este caso, una mejoría en la forma de gobierno interna puede ser una precondition necesaria para que el MTRN pueda funcionar.

Soberanía nacional y seguridad

Los asuntos de soberanía nacional y seguridad pueden ser obstáculos para el MTRN. Éstos incluyen la dominancia actual o percibida de un país sobre otro (en términos de tamaño, medios financieros y otros); la inquietud sobre la pérdida de control sobre el territorio soberano; y los riesgos de seguridad (incluyendo el riesgo de contagio de enfermedades de los animales a través de las fronteras). Si los gobiernos están incómodos con la colaboración con el MTRN por asuntos de seguridad o soberanía, los niveles superiores del gobierno pueden insistir en involucrarse. Sin embargo, el hecho de que los diplomáticos a niveles superiores del gobierno den alta prioridad a la resolución de asuntos de seguridad transfronteriza puede abrir puertas y oportunidades para que el MTRN agilice el proceso y mejore las oportunidades de éxito. (Dorothy Zbicz, comunicación personal).

La inseguridad constituye un reto adicional al MTRN. Si un gobierno no tiene control sobre las áreas cerca de las fronteras nacionales y existe un resquebrajamiento de las estructuras sociales, económicas, políticas y administrativas, es posible que no se logre encontrar personas con quien colaborar a nivel local o nacional en el país vecino. La colaboración en el MTRN es probable que se ubique muy abajo en el listado de prioridades de un país con este tipo de problemas. Existen también riesgos para el país vecino. El control de los recursos naturales compartidos puede colapsar y la explotación ilegal puede dañar la base de recursos naturales. Los problemas pueden dispersarse hasta el otro lado de la frontera: la extracción ilegal puede ocurrir en el lado pacífico; los refugiados pueden cruzar la frontera y ocasionar impactos; los insurgentes armados pueden ocasionar inestabilidad; y las enfermedades de la fauna y las especies invasoras pueden transmitirse o regarse de un país a otro debido al resquebrajamiento de los controles.

La colaboración durante épocas de inestabilidad no es imposible (como se ha demostrado en la colaboración continua al MTRN en Virungas a pesar de 10 años de inseguridad). Existe la posibilidad de reducir los impactos de un conflicto (ver Shambaugh *et al.* 2001), por medio del intercambio de información, el monitoreo conjunto y el control de la extracción de los recursos.

Deficientes relaciones políticas internacionales

Las deficientes relaciones diplomáticas entre los países pueden inhibir el MTRN, particularmente en las iniciativas de gran escala. Esto puede no afectar mucho en las iniciativas más pequeñas y menos formales (como el caso de Virungas lo demuestra plenamente), pero puede ser un obstáculo a la formalización de la colaboración y al incremento de la gama de posibles beneficios que se deriven.

Delegación de poder, descentralización y empoderamiento

En cuanto al manejo de recursos naturales al interior de un país, el MTRN puede obstaculizarse si la delegación del control sobre la tierra y el uso de los recursos naturales es inadecuada para que las personas en los niveles inferiores puedan cumplir sus papeles en forma efectiva. En particular, las comunidades locales deben tener el empoderamiento adecuado y los incentivos para participar a largo plazo. El MTRN a una escala formal tiende a aumentar el involucramiento de los niveles superiores del gobierno (por ejemplo, las jerarquías superiores de los ministerios y a veces de múltiples ministerios). Existe el riesgo que estos niveles ejerzan influencia y control que no van en beneficio del mejor interés de las comunidades locales y los propietarios de tierra. Otros grupos tales como el sector privado, las ONG y los donantes pueden dirigir la agenda del MTRN de manera que vaya en contra de los intereses locales. La situación se complica a menudo por la existencia de un sistema dual de tenencia (estatal y tradicional), y a veces la yuxtaposición no es fácil de interpretar. Además del empoderamiento comunitario, es importante que el gobierno central delegue el adecuado poder en los gobiernos locales con el fin de que puedan emprender la colaboración transfronteriza. Ganar la colaboración de los propietarios de terreno para el proceso transfronterizo es también necesario, las agendas al nivel nacional no siempre toman esto en consideración.

Equidad transfronteriza

Los asuntos de equidad transfronteriza pueden limitar el éxito del MTRN sino se resuelven. Los beneficios deben compartirse y las desigualdades percibidas pueden obstaculizar seriamente la colaboración para manejar los recursos compartidos. Los tipos de acuerdos para compartir beneficios incluyen el establecimiento e implementación de cuotas para cosechar los recursos compartidos y compartir las ganancias (como ocurre, por ejemplo, en el parque transfronterizo Kgalagadi).

Falta de políticas facilitadoras y de legislación

Las políticas y legislación inadecuadas para apoyar el manejo sostenible de recursos naturales, así como las inconsistencias legales y de políticas entre los países, pueden limitar severamente

la efectividad de la colaboración. Entre los ejemplos están situaciones donde la tenencia y derechos de uso no han sido delegados a las autoridades locales o los usuarios o donde las iniciativas de planificación regional no han incorporado el manejo de recursos naturales en forma adecuada. A menudo estos problemas tienen su origen en los legados de la legislación colonial. Las políticas también pueden promover incentivos perjudiciales, por ejemplo, usos de la tierra en áreas marginales que no son compatibles con el MTRN. La legislación nacional raras veces incluye disposiciones para el MTRN (Sudáfrica es una excepción).

Inadecuada aplicación de políticas y legislación

Si las leyes no se aplican uniformemente a todos los actores, entonces un grupo puede volverse demasiado fuerte e influir sobre el proceso de MTRN en su propia ventaja.

Papel inadecuado de las organizaciones y acuerdos regionales

Existe una amplia gama de organizaciones, protocolos y acuerdos económicos regionales que podrían apoyar el MTRN. Algunos pocos parecen estar teniendo efectos positivos, aunque juzgando por los estudio de caso y las revisiones regionales de MTRN de este proyecto, los impactos en general han sido muy limitados hasta el momento. Muchos no tienen suficiente poder y dependen de la colaboración voluntaria de los países, en lugar de ejercer un rol importante en la aplicación de los principios que aseguran la implementación de las políticas regionales. Las instituciones regionales a menudo carecen de suficientes recursos, tienen malas estructuras de coordinación, son en algunos casos burocráticas y están divididas por sectores (por ejemplo, la SADC), con el consecuente reto para la coordinación de un enfoque multisectorial requerido por el MTRN. Sin embargo, cuentan con el potencial para cumplir un papel muy significativo en el futuro, si se dan las condiciones apropiadas.

Cruces fronterizos inadecuados

En el caso de países vecinos, la creación de nuevos pasos fronterizos puede ser necesaria para promover el MTRN y permitir los procesos transfronterizos, como el desarrollo turístico y el comercio sostenible de recursos naturales. Sin embargo, muchos países tienen serias inquietudes en cuanto a los inmigrantes ilegales, los movimientos rebeldes y el contrabando. Estos obstáculos pueden ser tan importantes que en muchos casos no permiten fronteras más permeables para las actividades legítimas de MTRN.

Condiciones facilitadoras

- Fuerte voluntad y compromiso políticos a favor de la colaboración transfronteriza.
- Existen políticas y legislación en apoyo del manejo sostenible de los recursos naturales en los países vecinos y como mínimo existen leyes que no están en conflicto y de preferencia que están en armonía (es una ventaja si los países vecinos tienen sistemas legales similares).
- Existe un efectivo e independiente poder judicial en cada uno de los países, que aplica las leyes a todos los ciudadanos, el sector privado, y a los oficiales y departamentos gubernamentales.

- Políticas y procesos legislativos transparentes y democráticos representando a la mayoría.
- Estabilidad política y seguridad.
- Apoyo apropiado de los actores del nivel nacional a los actores del nivel local.
- Fuerte integración regional.
- Existencia de protocolos y acuerdos económicos regionales que puedan proveer un marco de colaboración, por ejemplo, SADC, East African Community, el proceso Yaounde Process/CEFDHAC, el Club du Sahel.
- Planes de uso del suelo integrados a ambos lados de la frontera los cuales cubren múltiples usos del suelo y objetivos sin entrar en conflicto o presentar ambigüedades con los diferentes usuarios de la tierra en un país.
- Planes de uso del suelo compatibles con los países limítrofes.

2.7.5 Contexto institucional

Obstáculos

Capacidad

La existencia de una débil capacidad de manejo de recursos naturales a ambos lados de la frontera no resulta en un buen MTRN. La desigualdad de capacidad, donde sólo un socio tiene buena capacidad, es probable que limite el éxito, afectando la habilidad del proyecto para crear alianzas duraderas. Esto se refiere tanto a la capacidad organizacional como a la capacidad individual; la anterior concierne a las instituciones gubernamentales, a las ONG y a la sociedad civil. Finalmente, la falta de un proceso de planificación o coordinación transfronteriza puede tener un impacto negativo sobre el potencial de contribución al MTRN. (Ver secciones 3.3 y 3.4 para mayor información). La capacidad puede estar limitada por las necesidades financieras, de equipo, personal y de habilidad.

Mandatos organizacionales

En algunos casos, las organizaciones pueden estar bien ubicadas para cumplir un papel transfronterizo, pero carecen del mandato para hacerlo. Éste es a menudo el caso particular del gobierno, donde los papeles tienden a estar altamente compartimentados. Es más fácil para el sector privado y las ONG tener papeles más flexibles. Los gobiernos, a través de su herencia burocrática colonial compartimentan los recursos en diferentes departamentos gubernamentales (por ejemplo en lo concerniente a bosques, vida silvestre, agua y agricultura), de manera que los departamentos individuales tienen mandatos para sólo un recurso. Esta situación se agrava ya que las agencias de financiamiento tienen sus propios enfoques sectoriales. De forma similar, la tierra a menudo se designa a un uso del suelo particular. La comunicación y colaboración entre los departamentos gubernamentales es a menudo muy limitada. Sin embargo, el desarrollo sostenido que integra el desarrollo económico al uso racional de los recursos naturales y el manejo de los ecosistemas requiere

de un enfoque integrado solventando las barreras existentes de uso del suelo. El MTRN a gran escala requiere de la contribución gubernamental multisectorial coordinada. De lo contrario, existe el riesgo que el MTRN revierta a estructuras de manejo monosectorial, demasiado débiles para ejercer algún tipo de influencia excepto dentro de su propia jurisdicción.

Información y comunicación

Uno de los requisitos básicos para el MTRN es un sistema eficiente de recopilación y difusión de la información. Esto forma la base para la planificación, implementación y monitoreo del MTRN. La capacidad para recopilar información prioritaria es a menudo limitada debido a la falta de recursos. Aun si los países cuentan con información confiable, es posible que no estén dispuestos a compartirla, especialmente en temas cruciales como el agua.

De la misma forma, los altos costos y el tiempo que se requiere para viajar, y las comunicaciones electrónicas en África son una severa limitación para el MTRN. Los actores claves a menudo tienen acceso limitado a los medios de comunicación. Los recursos requeridos por las organizaciones para comunicarse adecuadamente y garantizar que se encuentran totalmente involucradas por lo general no están disponibles.

Condiciones facilitadoras

- Existencia de socios bien establecidos en cada país, con misiones compatibles y experiencia en la colaboración transfronteriza.
- Fuerte capacidad (o razonablemente robusta) de las instituciones y equilibrio en la capacidad de las instituciones o existencia de mecanismos establecidos de común acuerdo para desarrollarla.
- Disponibilidad de recursos para invertir en construcción de capacidad y en el proceso transfronterizo.
- Compromiso a largo plazo de las organizaciones involucradas y personal motivado.
- Proceso de planificación y coordinación transfronterizo bien diseñado.
- Existencia de una red de contactos para la recopilación y difusión de la información.
- Existencia de organizaciones/individuos para cumplir papeles de apoyo.
- Buen manejo de recursos naturales a nivel nacional incluyendo las apropiadas estructuras y sistemas formando una base para el MTRN.

Conclusiones sobre los obstáculos y condiciones facilitadoras para el MTRN

- Los obstáculos y condiciones facilitadoras son particulares para cada situación de MTRN y a menudo cubren una amplia gama de factores ecológicos, sociales, culturales, económicos, financieros, políticos, institucionales y de política.

- Es muy importante comprender y analizar los obstáculos y condiciones facilitadoras para el MTRN con el fin de determinar cuáles obstáculos son factores limitantes, evaluar si es posible vencerlos o si es preferible escoger otro curso de acción.
- No es realista tratar de crear todas las condiciones facilitadoras antes de emprender el MTRN; es más realista comenzar con actividades que pueden ser llevadas a cabo fácilmente y esforzarse en vencer los obstáculos y crear las condiciones facilitadoras en el curso del trabajo.

3

El proceso de MTRN

El proceso de MTRN

Este capítulo explica a grandes rasgos cómo decidir si vale la pena emprender una iniciativa MTRN, mediante una evaluación preliminar (scoping) y un análisis de la situación. En el caso de que valga la pena emprender una acción transfronteriza, el capítulo ayuda a revisar cuáles actividades deben manejarse con una colaboración transfronteriza y cuáles deben continuar manejándose internamente. El capítulo luego pasa a cubrir la visión y planificación transfronteriza. Finalmente, trata el monitoreo y evaluación para permitir el aprendizaje de los éxitos y fracasos, y del manejo adaptativo. Todo el proceso es ilustrado en el ciclo del MTRN. Este capítulo se escribió para abordar la necesidad real de ser prudentes al emprender programas de MTRN. Concretamente, existe una enorme inversión de tiempo, compromiso y dinero, y por lo tanto, la promoción y emprendimiento de estas iniciativas no se debe hacer a la ligera.

Cómo utilizar este capítulo

- Las personas considerando emprender una iniciativa de MTRN deben concentrarse en las Secciones 3.1 y 3.2.
- Las personas actualmente involucradas en una iniciativa y que desean revisar críticamente si deben o no continuar con la iniciativa deben concentrarse en las Secciones 3.1, 3.2.2, y 3.4.
- Las personas actualmente involucradas en una iniciativa que estimen que su programa necesita estar más enfocado deben concentrarse en las secciones 3.1, 3.3, y 3.4.

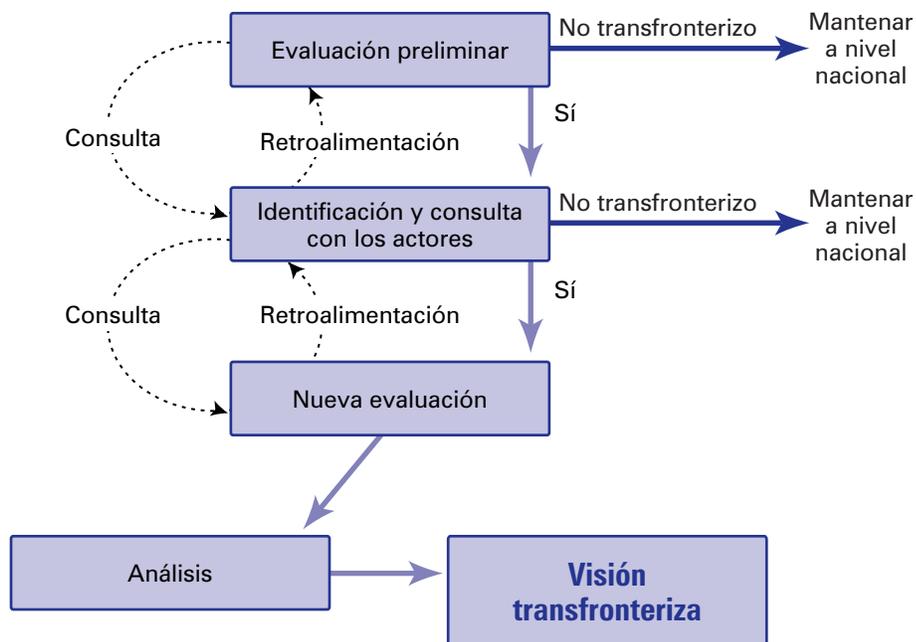
Algunas secciones de este capítulo serán más útiles para algunos lectores que para otros y se sugiere que cada lector lea los encabezados y determine cuáles aspectos utilizar. Al escribir el Capítulo los autores estaban muy conscientes de que cualquier iniciativa de MTRN tendría algún valor aun si la razón fundamental para emprender la iniciativa fuera débil. Sin embargo, resultó ser mucho más difícil identificar un caso preciso donde el MTRN no se debió promover en lo absoluto, especialmente sin socavar una situacional existente, y los países y agencias involucradas. Tomando en cuenta esta sensibilidad, sólo un caso hipotético se ha utilizado para ilustrar cuándo no escoger un enfoque transfronterizo. Los lectores deben tomar un enfoque altamente crítico para el análisis y evaluación de cualquier iniciativa actual o propuesta utilizando la guía que se ofrece en este capítulo y asegurarse que la razón fundamental para proceder sea sólida.

3.1 Visión general del proceso

El primer paso en el proceso de MTRN involucra el sopesar si el enfoque transfronterizo es la forma más apropiada de alcanzar los objetivos; y si lo es, cuáles actividades deben ser manejadas a través del MTRN y cuáles de forma interna. La Sección 3.2 expone un enfoque en dos etapas para abordar estas interrogantes. Primero, la evaluación preliminar identifica los principales problemas, antes de comprometer más recursos a la segunda etapa de análisis detallado (ver Figura 3.1). La metodología se aplica a las iniciativas que abarcan todo el continuum del MTRN.

Para las situaciones donde vale la pena emprender acciones transfronterizas, se ha desarrollado un ciclo de MTRN (ver Figura 3.2) adaptándolo de un ciclo de proyecto iterativo (Margoluis y Salafsky 1998). Una vez que se ha tomado la decisión para escoger el enfoque transfronterizo, se debe desarrollar y acordar en una visión conjunta. A continuación se deben desarrollar los planes de manejo y monitoreo transfronterizo. Estos planes proveen la base para la implementación del MTRN y para el monitoreo y evaluación con el fin de adaptarse y aprender. El desarrollo e implementación de las iniciativas de MTRN debe ser un proceso iterativo con frecuentes revisiones y adaptaciones, o sea, en forma repetida llevar a cabo una serie de pasos en el proceso, repasando así el ciclo numerosas veces como

FIGURA 3.1 — DESARROLLO DE UNA VISIÓN TRANSFRONTERIZA

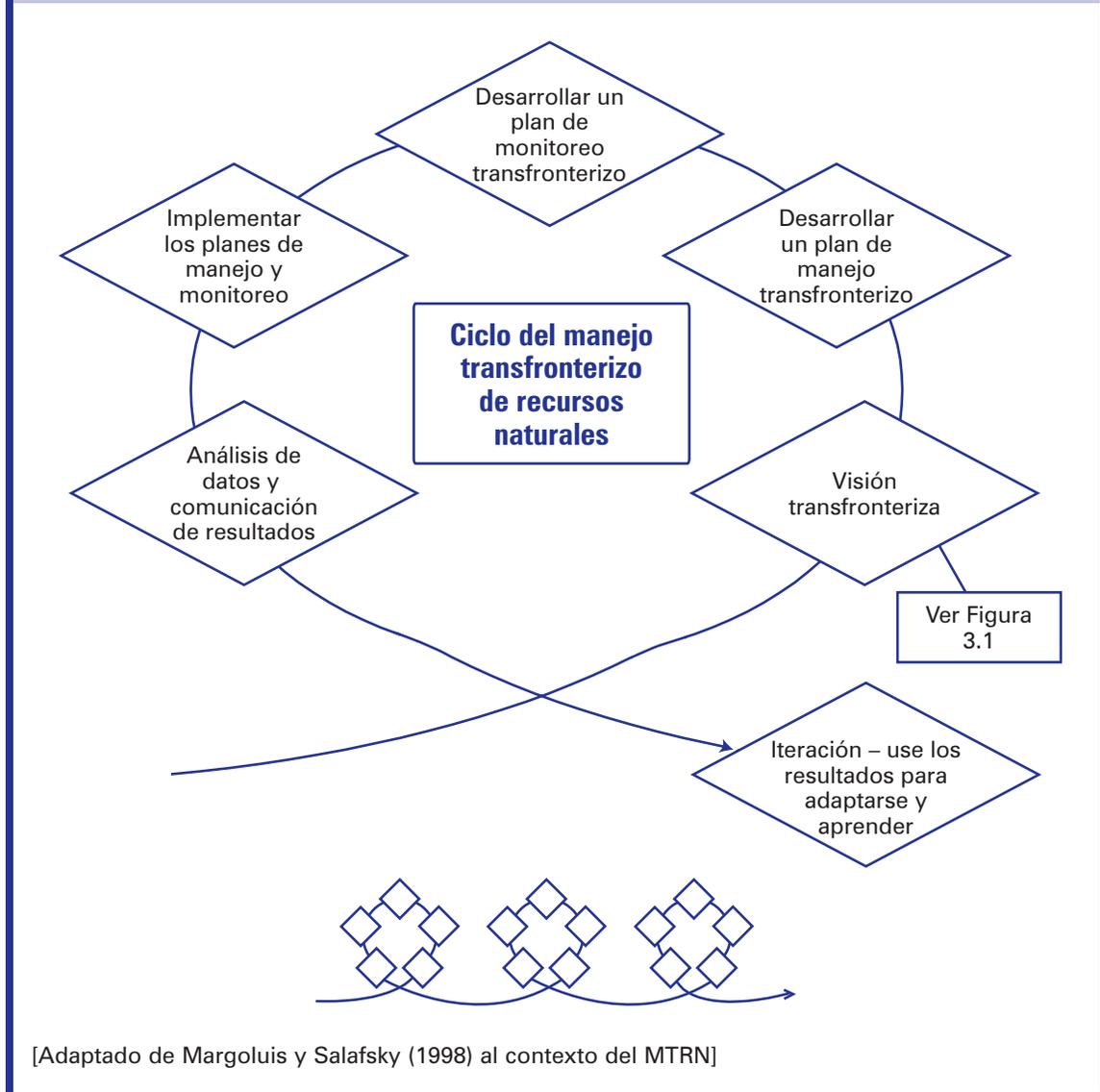


se explica al final de la Figura 3.2. Esto se debe llevar a cabo en cercana colaboración con los múltiples socios en el país y al otro lado de la frontera.

3.2 Decidir y determinar los problemas relevantes para las iniciativas transfronterizas

En esta sección, se examina la pregunta crucial de si conviene iniciar, promover o apoyar una iniciativa transfronteriza, y se proveen lineamientos de cómo llevar a cabo tal evaluación. Para decidir si se debe emprender un MTRN, primero se deben contestar dos interrogantes: ¿existe o no una necesidad de un programa transfronterizo? y luego, ¿qué problemas requieren un enfoque transfronterizo y cuáles son capaces de ser enfrentados al interior de cada país? En una estimación preliminar de los problemas (Sección 3.2.1), describimos el enfoque comúnmente usado para la evaluación de impacto ambiental, denominado “evaluación preliminar” (*scoping*). Durante la evaluación preliminar, el objetivo es entender los problemas principales, o sea el alcance (*scope*) de la evaluación. Antes de comprometer grandes cantidades de recursos al análisis detallado, muchas veces es más sencillo tantear el terreno y juzgar la necesidad de un examen más a fondo de los proble-

FIGURA 3.2 — CICLO DEL MTRN



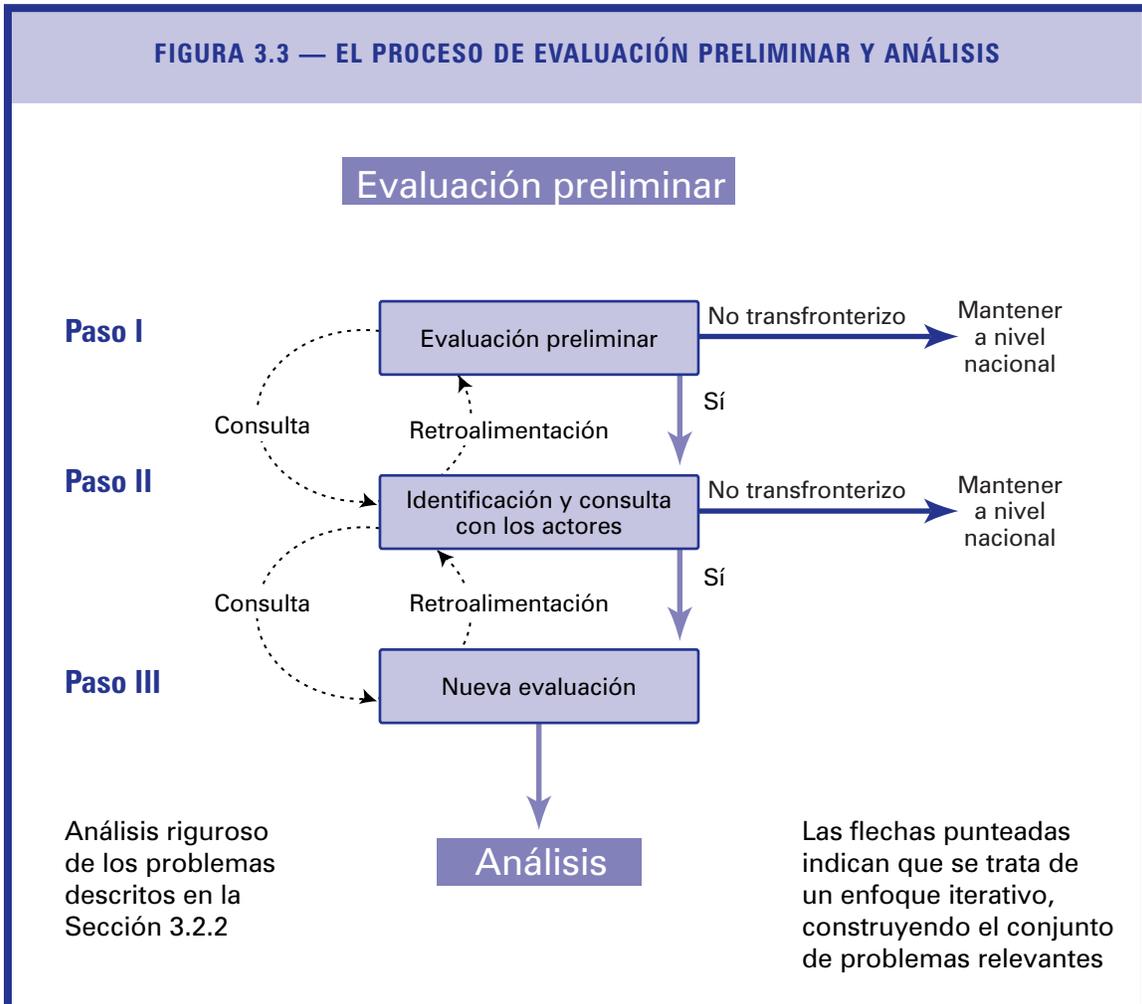
mas, reduciendo el riesgo de desperdiciar tiempo y dinero si la respuesta resulta ser que no existe una buena razón para continuar. Si durante la evaluación preliminar se descubren algunos problemas importantes, entonces se justifica llevar a cabo un análisis más detallado.

En la Sección 3.2.2 se propone un método para llevar a cabo el análisis más detallado, y los estudios de caso del proyecto de situaciones transfronterizas en África se utilizan para ilustrar el análisis del Anexo 2. En forma particular, los estudios de casos ilustran aquellos problemas que demandan un enfoque transfronterizo y los que pueden abordarse a nivel nacional. El propósito es refinar la comprensión de una situación transfronteriza y evitar

los gastos y complicaciones innecesarios de intentar abordar todos los problemas a través de la cooperación transfronteriza. El método es aplicable a aquellas iniciativas que abarcan todo el continuum de situaciones transfronterizas: desde establecer áreas protegidas transfronterizas hasta integrar el manejo de recursos naturales y los objetivos de conservación de la diversidad biológica a planes y actividades de desarrollo económico regional mayores.

En algunos casos, es posible que una iniciativa o proyecto estén en marcha, sin que se haya realizado la necesaria evaluación preliminar, análisis o reflexión de los problemas. La evaluación preliminar y el análisis pueden utilizarse en estas situaciones para revisar el programa transfronterizo existente y tal vez enfocarlo para lograr una mayor efectividad y eficiencia.

La Figura 3.3 presenta un enfoque progresivo para la evaluación. Este enfoque trata la Evaluación Preliminar y el Análisis y se describe en detalle en las secciones siguientes.



3.2.1 Evaluación preliminar (scoping): Una estimación preliminar de los problemas

Scoping es un término que se utiliza extensamente en la literatura de Evaluación de Impacto Ambiental. Refiriéndose a la identificación de todos los factores que deben ser considerados al tomar una decisión acerca de los méritos de un proyecto en particular. También ayuda a identificar aquellos factores que son tan grandes (magnitud), importantes (importancia) y de largo plazo (duración) que ameritan una investigación más profunda.

Los programas de MTRN más visibles son los programas a gran escala y de largo plazo con impactos significativos y por tanto caen en una clase de programas que merecen un escrutinio intensivo antes de ser implementados o aun iniciados. Esto permite a aquéllos que emprenden dicho programa a estar alertas en cuanto a los resultados esperados o inesperados. Más aún, los programas de MTRN involucran la integración de perspectivas de varias disciplinas. Los aspectos biofísicos, sociales, económicos, políticos y culturales se deben considerar conjuntamente de una manera interdisciplinaria. La toma de decisiones así mismo, es compleja, ya que involucra múltiples criterios y análisis de compromisos entre objetivos que compiten entre sí. Para ilustrar más la complejidad en algunos casos, los programas de MTRN se están desarrollando como impulsores principales del desarrollo económico regional y pueden estar motivados por factores muy alejados del relativamente sencillo concepto de cooperación para tener áreas protegidas transfronterizas mejor coordinadas o aun para la conservación de la biodiversidad en un contexto de recursos naturales.

La complejidad del MTRN hace imperativo que los actores lleven a cabo una clara evaluación de las oportunidades y riesgos de emprender un programa de este tipo. Naturalmente las recompensas también pueden ser significativas y el énfasis en la complejidad no debe desanimar a los proponentes de una iniciativa transfronteriza, sino abogar por un apropiado nivel de precaución. Un enfoque para lidiar con esta complejidad es fraccionarla en secciones manejables, pero sin perder el enfoque interdisciplinario, que es crucial para la comprensión. Por tanto, se recomienda llevar a cabo la evaluación preliminar incluyendo los pasos que se describen a continuación. Es de notar, no obstante, que éste es un proceso iterativo, o sea que cada paso nos lleva a obtener un poco más de información hasta que todos los problemas se hayan identificado con suficiente detalle para poder tomar las decisiones. Si en una etapa temprana es evidente que no hay una clara justificación para un programa transfronterizo, entonces no hay necesidad de realizar más evaluaciones.

Los siguientes pasos deben ser incluidos en un ejercicio de evaluación preliminar iterativo:

Paso I: Una evaluación preliminar de los problemas importantes de recursos naturales, conducida por el departamento gubernamental pertinente, la agencia de conser-

vación de la naturaleza, ONG, consejo distrital, etc. Al final de este paso, se debería poder contar con una lista de probables problemas transfronterizos pertinentes al manejo de recursos naturales. Si no se ha identificado ninguno, es posible que no sea necesario continuar.

Paso II: La identificación de actores seguida de reuniones exploratorias para comentar los problemas identificados en el Paso I con los actores claves y para ampliar la evaluación preliminar más allá de los problemas de recursos naturales. Todo nuevo problema transfronterizo debe ser agregado a la lista.

Paso III: Una nueva evaluación preliminar más detallada donde se exploran los posibles problemas transfronterizos identificados para determinar si son o no de importancia. El propósito de este paso es realizar una clara distinción entre las actividades que requieran un enfoque transfronterizo y las que donde un simple intercambio de información sería suficiente, y aquéllas que deberían más bien ser implementadas al nivel nacional.

En la Sección 3.2.2 se presenta un método más riguroso para analizar las implicaciones de manejo transfronterizo de los asuntos o problemas identificados en la evaluación preliminar. La evaluación preliminar y análisis no es necesariamente una progresión lineal. En algunos casos es iterativo, yendo atrás y adelante entre los problemas y los actores. En cualquier momento, podría ser preferible aplicar más rigor, por lo tanto se debe considerar la posibilidad de aplicar el método descrito en la sección 3.2.2, aun si es para sólo unos pocos problemas claves. Para mayor simplicidad, las siguientes secciones tratan sólo con la identificación de los problemas o sea la evaluación inicial.

Un buen punto de partida es enfocarse inicialmente en los objetivos específicos de recursos naturales o biodiversidad de un posible programa de manejo. La razón para esto es que los recursos naturales son la principal fuente de valor económico y el sostenimiento de los recursos naturales es el objetivo principal del manejo de recursos naturales. Una vez que el programa propuesto ha pasado por un cribado para determinar su idoneidad en cuanto a criterios de recursos naturales/biodiversidad, otros factores vinculados relacionados a los ambientes sociales, económicos y políticos pueden recibir mayor atención. Debe notarse que la intención es de nunca separar estos factores en la evaluación preliminar ni durante el análisis, ya que representan diferentes facetas de una misma situación compleja.

Paso I: Evaluación inicial

En el Paso 1, es importante determinar si hay una base biológica para un programa de MTRN, antes de introducir la complejidad de factores adicionales. Toda área candidata para un MTRN cuenta con recursos naturales o componentes de biodiversidad. Los administradores o usuarios respectivos de las áreas contiguas tendrán objetivos para su manejo o

uso, sean estos explícitos o no. Por ejemplo, los administradores del área en uno de los países pueden reconocer que hay una importante población de plantas o animales que deben ser protegidos para el interés nacional o aun internacional. Por otro lado, los usuarios de un área pueden reconocer la productividad de un componente del ecosistema, por ejemplo, los juncos que crecen en un humedal y la necesidad de utilizar estas plantas para fabricar petates tradicionales. Hay dos componentes a considerar en el Paso I: identificar los recursos naturales importantes y determinar si hay relación espacial o de ecosistema en cuanto a los objetivos de manejo identificados que sean de naturaleza transfronteriza. Estas consideraciones pueden ser utilizadas para formular objetivos de manejo para el área y sus recursos.

La evaluación preliminar por lo tanto debe identificar los recursos importantes en un área. Si éstos ya se conocen, éste puede ser un paso relativamente sencillo. Si los recursos son completamente desconocidos, será necesario primero llevar a cabo un análisis de los recursos presentes.

La segunda parte del Paso 1 es determinar si hay una relación espacial o de ecosistema en relación con los objetivos de manejo identificados que sean de naturaleza transfronteriza. Por ejemplo, una población de elefantes a un lado de la frontera puede periódicamente utilizar un humedal al otro lado de la frontera. Si el humedal no está accesible durante un periodo de sequía en la región, entonces la población de elefantes se verá forzada a una disminución de recursos en un momento crítico y esto puede llevar a su disminución o posible exterminación. El recurso a un lado de la frontera depende, por lo tanto, de la persistencia del recurso al otro lado siendo esto una clara justificación para considerar un programa transfronterizo.

Ejemplo 1: El parque “W”

El complejo del parque “W” está formado por tres áreas protegidas contiguas en Benin, Burkina Faso y Níger con el río Níger como frontera oriental. El cauce del río en ese lugar tiene la forma de una gran “W”, dando nombre al área. La población de elefantes probablemente estuvo distribuida uniformemente en el pasado en su hábitat natural compartido por los tres países. En respuesta a la presión humana y su efecto en la calidad del hábitat en Benin y Burkina Faso, los elefantes se han concentrado en la sección de Níger con implicaciones para el manejo del hábitat, así como también en las oportunidades para el turismo en cada país. Éste es un claro caso donde los objetivos para manejar las poblaciones de elefantes en un país están siendo impactados por las políticas y regímenes de manejo de los otros. Desde una perspectiva de biodiversidad, existe un proceso biológico transfronterizo clave en operación el cual debe ser tomado en cuenta para el manejo (por ejemplo, puede ser necesario un régimen de política y manejo armonizado).

Las áreas protegidas en el complejo del parque “W” comparten sistemas ribereños. En Burkina Faso, se han reconocido los derechos de la comunidad a la pesca estacional. En

fuerte contraste, las autoridades en Níger no permiten ninguna pesca. Al nivel de la comunidad local, esto ha resultado en un acceso desigual a los recursos naturales y conflictos entre los usuarios. Los administradores también encuentran difícil aplicar leyes que parecen ser contradictorias y la aplicación de diferentes reglas tornan sin sentido cualquier intento de regular el uso en un ecosistema compartido al enfocarse sólo en un grupo de usuarios. Estas políticas contrastantes afectan también a otros recursos, confundiendo los intentos de manejar un sistema interconectado en forma compatible. Esta situación indica la necesidad de investigar las posibilidades de armonizar la legislación y políticas relevantes.

Ejemplo 2: Las montañas Maloti-Drakensberg en África austral

En las montañas Maloti-Drakensberg de África austral, un ecosistema localizado a gran altura y de trascendencia global es compartido por el Reino de Lesotho y Sudáfrica y dentro de Sudáfrica por tres provincias adyacentes, cada una con jurisdicción legislativa y ejecutiva exclusiva para los asuntos de manejo de recursos naturales. El ecosistema consiste de sabanas, arbustales y humedales con aproximadamente 30 por ciento de endemismo vegetal. La diversidad de pendiente, aspecto y régimen de humedad a través de la cuenca crea la diversidad de unidades de hábitat a lo largo de la frontera internacional.

Las quemaduras y el pastoreo son los principales factores de perturbación y son determinantes para la estructura y composición del ecosistema. El régimen de perturbaciones, o sea la quema y el pastoreo, no pueden ser controlados unilateralmente por ninguno de los países involucrados. Los pastores hacen quemaduras para mejorar el pasto para su ganado y los altos vientos, combinado con lo remoto del área, implican que los incendios rápidamente se riegan a través del ecosistema de montaña. Las personas que atraviesan la frontera en forma ilegal transportando ganado robado y drogas también provocan incendios para distraer a las autoridades o para destruir las propiedades. Los incendios provocados en Sudáfrica pueden destruir recursos de pastura y amenazar aldeas e infraestructura en Lesotho y viceversa, particularmente en los meses secos del invierno. Las quemaduras frecuentes y fuera de estación afectan sensiblemente la estructura y composición de la vegetación, por tanto la persistencia de importantes especies y otros componentes de la biodiversidad.

La única posibilidad de regular esta situación es fomentando un programa de manejo cooperativo de incendios, con un entendimiento compartido de los impactos ecológicos del fuego y una cooperación práctica día a día para establecer barreras de fuego, llevar a cabo quemaduras controladas e intentar en forma conjunta controlar los movimientos transfronterizos ilegales. Consecuentemente, hay un fuerte fundamento para adoptar un enfoque transfronterizo para lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad.

Ejemplo 3: La población de gorilas de montaña en Virunga/Bwindi en el África central

Un ejemplo de alto perfil de la interdependencia biológica transfronteriza es provisto por los altamente amenazados gorilas de montaña de los bosques africanos subalpinos compartidos por Uganda, Rwanda y la República Democrática del Congo. La población se ha establecido en los reductos de bosque y es relativamente pequeña en términos de diversidad genética. Los grupos de gorilas se mueven libremente a través de las fronteras nacionales. Podría alegarse que de contar con la suficiente capacidad para manejar los bosques en cada uno de los países en forma eficaz y compatible, un programa transfronterizo podría no ser necesario. Sin embargo, éste no es el caso y las enormes disparidades en la capacidad de manejo y la ausencia de estabilidad política está causando impactos transfronterizos a través del área. La única esperanza de sostener estas poblaciones es contando con una visión transfronteriza de la situación e intentar facilitar programas compatibles de manejo y monitoreo a través de las fronteras nacionales.

Ejemplo 4: Un bosque del África central en la frontera de dos países

Considere por un momento, el ejemplo hipotético de un gran bosque tropical (por ejemplo, del tamaño de Francia) extendiéndose a ambos lados de la frontera de dos países. Por una parte, es claro que ambas secciones del bosque forman una gran unidad y se beneficiarían de un manejo compatible. No obstante, basados en nuestro conocimiento de los ecosistemas de bosques tropicales y el inmenso tamaño del bosque en cada uno de los países puede asumirse que el bosque forma un ecosistema completo en cada país. Puede existir una relación funcional entre el bosque en la zona transfronteriza, pero ésta es probablemente menor y no tiene implicaciones de manejo. En este caso no parece haber ninguna razón fundamental que apoye un tipo de programa de conservación transfronterizo a nivel de sitio. Las actividades nacionales podrían ser suficientes para manejar los ecosistemas en cada país.

En conclusión, es claro que un paso crucial para determinar si se debe o no emprender un programa transfronterizo es establecer si existe una base de recursos naturales o biodiversidad para justificarlo. Si hay una necesidad claramente identificada, entonces sería lógico abordar ese problema focal con un programa transfronterizo. Otros problemas se podrían tratar a nivel nacional.

Paso II: Consulta y análisis inicial con los actores

Si se ha establecido un fundamento biológico para el MTRN en el Paso I, entonces es apropiado comenzar a identificar e involucrar un rango más amplio de actores y sus puntos de vista. Esto podría expandir la estimación preliminar e introduciría algunas de las perspectivas sociales, económicas, institucionales y políticas. Primero, es necesario identificar a los actores que deben ser consultados (ver Sección 2.1) y después interactuar con

ellos. Es en esta etapa que los intereses de los actores pueden manifestarse y se deben hacer todos los intentos para estimular la franca y abierta discusión para compartir las perspectivas y mantener la agenda lo más abierta posible. En forma particular, si los temas socioeconómicos no han aparecido en el Paso I, estos rápidamente se manifestarán aquí, cuando las personas se pregunten: “¿Qué beneficio hay para mí en esto?”

Es también importante no aumentar las expectativas en el Paso II. Una serie de reuniones con los actores claves es simplemente una oportunidad para informar, ser informados y explorar, y es un aspecto clave de cualquier ejercicio de evaluación preliminar. La consulta con los actores es siempre una empresa riesgosa, ya que a mayor gama de personas y grupos involucrados, mayor será la diversidad de opiniones y perspectivas que emerjan. La consulta es una interacción siempre cambiante entre personas y problemas, que puede llevar a un consenso, a conflictos o a nuevas ideas y muchas veces a todo esto hasta cierto punto. Es importante que cualquier propuesta que pueda resultar en impactos, tantos negativos como positivos, se comente exhaustivamente con todos los actores. Comúnmente este proceso genera una riqueza de nuevas ideas que los promotores originales no habían identificado pudiendo fortalecer una propuesta compleja. Este paso a menudo también resulta en que nuevos actores se involucren en el proceso y éste es generalmente uno de los objetivos del MTRN. Para ser eficaz, este proceso de involucramiento con los actores debe ocurrir temprano en el proceso, antes de que se tome cualquier decisión irreversible. De lo contrario, podrían emerger conflictos más adelante que sean más difíciles de tratar. También los actores pueden concluir que están siendo embarcados en un proceso sobre el cual no pueden ejercer ninguna influencia significativa, lo que no lleva a una relación abierta, transparente y de confianza.

La consultoría inicial con los actores identifica con más detalle quién está involucrado o es afectado por los recursos naturales y su manejo, y hasta qué grado sus preocupaciones y perspectivas son centrales a los objetivos del programa. También permite a los promotores del proyecto comunicar sus ideas y solicitar una respuesta. En general, cuatro grupos de actores deben ser tomados en cuenta [según Fowkes (1999); ver también la Sección 2.1 arriba]. En los cuatro ejemplos mencionados en el Paso I, se pueden discernir las posibles categorías de actores y sus intereses en la iniciativa transfronteriza de la manera que se presenta en el Cuadro 3.1. Es importante estar conscientes que los actores pueden cumplir diferentes papeles en diferentes etapas y con diferentes problemas, por lo tanto no se les debe considerar fijos dentro de una categoría particular.

- (i) En el caso del parque “W”, los principales actores son las autoridades del área protegida, y los gobiernos y comunidades locales. La naturaleza del uso de los recursos y los derechos a los recursos inmediatamente identificarán poderosos grupos de usuarios cuyos intereses en el área pueden ser diametralmente opuestos al de las autoridades, por ejemplo, en el caso del control de la pesca por parte de las autoridades. De forma similar, las diferentes políticas y grados de aplicación en el campo han resultado en una distribución desigual de elefantes, lo cual ha tenido impactos sobre las

CUADRO 3.1 ACTORES TRANSFRONTERIZOS

Ejemplo	Influye y hereda el resultado	Interactúa	Aporta insumos	Es informado
Parque "W"	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de áreas protegidas • Ministerios gubernamentales • Comunidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pescadores • Pastores • Agricultores • Comunidades vecinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos donantes • ONG internacionales • Convenciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Público en general
Maloti-Drakensberg	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de conservación de la naturaleza • Ministerios gubernamentales • Autoridad del Patrimonio Mundial • Organismos estatutorios locales • Foros de conservación comunitarios • Pastoralistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades locales • Asociaciones de turismo • Autoridades tradicionales • Cartel comunitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos regionales • ONG ambientalistas • Usuarios recreacionales • Cosechadores • Agencias de financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Público en general
Virunga-Bwindi	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de áreas protegidas • Comunidades locales • Empresarios de turismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades vecinas • PICG • Fuerzas de seguridad • Rebeldes • Refugiados • Cartel de conservación • Agencias humanitarias • Ministerios de Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno al nivel regional • ONG internacionales • Instituciones nacionales de conservación e investigación • Agencias de desarrollo • Donantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Público en general

comunidades que viven cerca de las áreas protegidas y las comunidades que han sido negativamente afectadas tienen fuertes puntos de vista acerca del control de las poblaciones de elefantes.

- (ii) El ejemplo Maloti-Drakensberg enfatiza aun más estas relaciones. Los pastores que utilizan las sabanas ubicadas a grandes alturas, tradicionalmente durante el verano, han comenzado a hacer un uso más perenne del área al aumentar las poblaciones humanas y degradarse los recursos a menores alturas. Las quemadas fuera de estación

en las sabanas han sido introducidas en un intento por mejorar el pasto para el ganado y también se ha permitido que los animales pasten en los frágiles humedales alpinos durante todo el año. Los objetivos de biodiversidad y los objetivos de supervivencia humana están en una ruta de colisión en este escenario, aun a pesar del entendimiento común que estas prácticas insostenibles son perjudiciales tanto para las personas como para los recursos. Por lo menos con la consulta, los problemas reales pueden ser puestos sobre la mesa de discusión, ya que sin consenso será muy poco probable que exista un medio realmente efectivo de abordar el problema a corto plazo.

- (iii) En el ejemplo Virunga/Bwindi, a pesar de las leyes que establecen las áreas protegidas, la realidad del manejo es a menudo que las comunidades vecinas usan directamente los recursos del parque. En el tipo de conflicto que ha envuelto esta región, existe un fuerte involucramiento de las fuerzas de seguridad, las agencias humanitarias y de desarrollo, las ONG internacionales y las comunidades desplazadas que han inundado el área. También hay grupos informales tales como los rebeldes; estos grupos pueden influenciar marcadamente la situación, pero no necesariamente heredarán los resultados.
- (iv) En el ejemplo hipotético forestal, los administradores de recursos serán los actores principales. En este caso también pueden haber usuarios de los recursos cuya utilización del bosque se deba tomar en cuenta. No obstante, puede no darse interacción entre los usuarios de los recursos a los lados de la frontera internacional y por lo tanto no existan problemas afectando a los actores que provean un fundamento para la cooperación transfronteriza. Al final del Paso II, en este ejemplo, no habría motivo para continuar la evaluación preliminar, ya que probablemente no se habrían identificado ningún problema transfronterizo significativo.

El propósito de esta explicación es sugerir en forma temprana que hay otros asuntos y problemas claves aparte de los objetivos de los recursos naturales y de biodiversidad que se deben tomar en cuenta. Además de los problemas ecológicos primarios generados por la evaluación preliminar, la identificación de los actores y sus preocupaciones promoverá nuevas preocupaciones abarcando las dimensiones sociales, culturales, económicas y políticas. Los asuntos y problemas, incluyendo las amenazas y oportunidades, que probablemente involucren implicaciones transfronterizas deben ser analizados más en detalle en el Paso III. Si no existen estos asuntos, la iniciativa promovida no debe ser llevada más a fondo.

Paso III: Nueva evaluación preliminar

En muchos casos, aunque un problema haya sido identificado en los Pasos I y II, no se ha provisto ningún detalle que pueda ser llevado a un análisis detallado. El propósito del

Paso III es conducir la recopilación de más información que pueda permitir que se determinen los méritos de una iniciativa transfronteriza y especialmente responder a la interrogante sobre los problemas que requieren un enfoque transfronterizo.

Por ejemplo, los Pasos I y II pueden haber identificado los prospectos para un destino turístico de clase mundial si dos países trabajan juntos para promover el uso de un recurso transfronterizo de vida silvestre para el turismo. No obstante, será muy poco probable que haya alguna visión de los asuntos turísticos más allá de la simple identificación. En el Paso III, una nueva evaluación preliminar implicaría una rápida revisión de la literatura y la suficiente consulta con los actores del sector turismo para determinar la disponibilidad de la información. La visión obtenida ayudaría a determinar si la oportunidad es realmente significativa y si es verdaderamente necesario considerarla como un concepto transfronterizo.

Conclusiones sobre la evaluación preliminar

La evaluación preliminar permite a aquéllos involucrados en una iniciativa transfronteriza y asistidos por los actores clave a:

- Identificar recursos naturales claves con una evaluación preliminar;
- Identificar y comenzar a involucrar actores;
- Identificar otros problemas y asuntos dentro de un círculo cada vez más amplio de actores (con temas sociales, económicos, políticos e institucionales además de otros problemas ecológicos);
- Decidir sobre la necesidad de una cooperación transfronteriza; e
- Identificar los problemas que requieren un enfoque transfronterizo y los que puedan ser tratados internamente.

No obstante, no permite que las amenazas y oportunidades o los costos y beneficios sean rigurosamente examinados. Ésta es la función de un análisis más detallado (ver abajo). La búsqueda progresiva de claridad se ilustra en la Figura 3.3.

3.2.2 Análisis: Un método para evaluar las necesidades y prioridades de los programas transfronterizos de manejo de recursos naturales

El nivel de inversión que actualmente ocurre en el MTRN enfatiza la necesidad de ser extremadamente cuidadoso al evaluar y continuamente monitorear si el enfoque de MTRN es el más apropiado para lograr los objetivos identificados. Para este fin, se sugiere que aparte de la evaluación específica de sitio descrita arriba, se aplique un análisis más detallado a todas las iniciativas propuestas, aun las ya existentes, para asegurar la toma de

decisiones lógicas. En las siguientes secciones, se describe en detalle un método de análisis utilizando estudios de casos del proyecto para ilustrar su aplicación en la práctica.

En su forma más básica, este enfoque incluye tres pasos:

1. Identificar una meta de manejo de recursos naturales o biodiversidad;
2. Colocar la meta en un espectro ecológico con respecto a cada país transfronterizo socio; y
3. Analizar las amenazas y oportunidades para lograr alcanzar los objetivos y metas de manejo de recursos naturales.

Identificar una meta de manejo de recursos naturales o de biodiversidad

Muchas personas están familiarizadas con los métodos de planificación. En su forma más sencilla usualmente se cuenta con una meta global. Para poder llegar a esa meta se definen una serie de objetivos. Los administradores que determinan los objetivos y se encargan de alcanzarlos pudieran ser los mismos administradores de las áreas protegidas, las comunidades que manejan recursos naturales, los grupos de usuarios, los propietarios de terrenos privados y así sucesivamente dependiendo del sistema de tenencia relevante.

Al hacerse más sofisticada la planificación –especialmente con el aumento de la importancia del monitoreo y evaluación– se ha dado una creciente tendencia de establecer metas específicas como un medio de lograr un objetivo. Los objetivos pueden ser planteados como metas. Algunos ejemplos típicos de objetivos y metas se presentan a continuación.

Objetivo

Mejorar los resultados de la lucha contra los cazadores furtivos

Conservar los gorilas de montaña

Mantener la viabilidad de la población de vida silvestre permitiendo el uso continuo de sus áreas naturales de dispersión

Promover el uso sostenido de productos forestales no maderables

Meta

Mejorar el control de los cazadores furtivos a través de operaciones de la Fuerza Móvil de Ataque que sale de la sede central y de dos puestos fortificados nuevos

Población de gorilas de montaña mantenida al nivel del censo del 2000

Salvaguardar la adecuada pastura en temporada seca para apoyar el sostenimiento de la cacería tipo safari y la cacería de subsistencia al nivel de la cuota de 1998

Promover las buenas prácticas de cosecha de plantas medicinales a fin de continuar satisfaciendo las necesidades tradicionales de la aldea X

Un administrador, por tanto, necesita tener objetivos y de preferencia un grupo de metas para formar la base de las acciones de manejo propuestas. En forma ideal, al desarrollar el plan de manejo en un sitio, el administrador necesita haber escogido las metas cruciales para lograr el objetivo global, y también tener una idea sobre su prioridad e importancia.

Determinar si hay una relación ecológica transfronteriza

En una situación transfronteriza que involucra dos o más jurisdicciones nacionales o subnacionales, se agrega un elemento más: el tener que considerar los objetivos del administrador en relación con los vínculos de recursos naturales a lo largo de la frontera. Más aún, debe tenerse en mente que habría un grupo correspondiente de objetivos, metas, etc., que son determinados por los administradores en la jurisdicción contigua. Por ahora, continuaremos considerando esto desde el punto de vista de un país con sólo otro país vecino.

Una vez que las metas han sido identificadas, el administrador necesita entonces valorar las metas en término de su relación ecológica con el país vecino. Por ejemplo, una población de animales puede migrar de ida y vuelta entre dos países, sugiriendo una interdependencia ecológica, pero puede no haber relación ecológica entre dos cuencas contiguas. Será necesario valorar la relación para cada meta definida. Esta evaluación permitirá al administrador comprender si existen vínculos ecológicos con las áreas al otro lado de las fronteras nacionales que podrían o no afectar los prospectos de lograr la meta de manejo de recursos naturales o de biodiversidad.

El Cuadro 3.2 ilustra un espectro de vínculos ecológicos y provee ejemplos pertinentes.

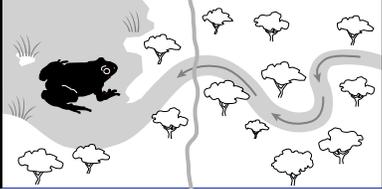
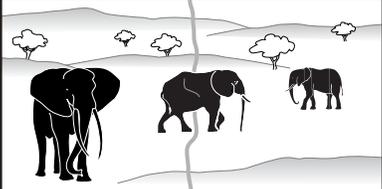
Después de llevar a cabo un análisis detallado de los recursos y conducir estas “comparaciones pareadas” de conectividad, los administradores podrán ser capaces de concluir si hay o no un componente transfronterizo crucial. En el caso de los **recursos interdependientes y de las situaciones dependientes unilaterales**, hay una buena probabilidad de que se necesite de algún tipo de cooperación transfronteriza. No obstante, no se debe asumir que esto sea evidente, ya que se volverá más aparente en la siguiente sección. En el caso de los **recursos independientes**, no pareciera haber ningún fundamento para la cooperación transfronteriza, por lo menos para el logro de los objetivos de manejo de recursos o de la biodiversidad.

Analizar las amenazas y oportunidades que afectan el logro de los objetivos y metas de manejo de recursos naturales

(i) Amenazas y oportunidades

Los administradores están interesados en cualquier cosa que pueda afectar el logro de las metas de manejo establecidas. En otras palabras, están interesados en la naturaleza de

CUADRO 3.2 — ESPECTRO DE RELACIONES ECOLÓGICAS ENTRE ÁREAS CONTIGUAS

	País X	País Y	Relación ecológica entre X y Y	Ejemplos
A			Independiente: un recurso ecológicamente aislado de los recursos del país vecino	Plantas en la cima de una montaña, por ejemplo en las montañas Camerún, Kilimanyaro y Mulanje
B			Dependiente unilateralmente: un recurso que depende del continuo suministro de un recurso del otro lado	Una rana viviendo en un pantano que depende del agua que fluye de un país vecino y que alimenta su hábitat de humedal
C			Interdependiente: un recurso que se mueve de ida y vuelta a través de una frontera y necesita migrar o tiene un hábitat al otro lado de la frontera	Ñus que se movilizan entre Mara/Serengeti (Kenya/Tanzania) Los elefantes que se movilizan entre Chobe y Hwange (Botswana/Zimbabwe)

cualquier amenaza y el potencial de cualquier oportunidad. Cada vez más, la gente ve la conservación en términos de una reducción y mitigación de amenazas. Lo opuesto también es verdad ya que los administradores de recursos naturales deben de estar listos a responder a las oportunidades y maximizar los beneficios potenciales. Las amenazas abarcan tres partes: presiones, fuentes y causa primarias. Las presiones se refieren a los tipos de degradación y deterioro que afectan el sistema biológico, mientras que las fuentes son los agentes inmediatos que generan la presión. Las causas primarias son las razones subyacentes para que las fuentes ocasionen las presiones. Hasta donde sea posible, el cambio debe centrarse en la causa primaria para aliviar las presiones.

Además de las amenazas, hay importantes oportunidades que pueden ser tomadas o mejoradas contribuyendo así a lograr la meta. Por ejemplo los administradores de recursos pueden identificar una oportunidad latente –por ejemplo, las habilidades de la comunidad para cosechar un recurso y prepararlo en una forma tradicional– que pueda conducir al desarrollo de un producto único. Por otro lado, dentro del marco de cooperación regional, un país puede abogar por un mejor desarrollo de infraestructura, tal como carreteras o puertos. Estas oportunidades pueden ayudar a establecer mejores rutas de transporte para el enlace y mercadeo de las atracciones de un programa turístico o para generar una mejor comunicación regional.

(ii) Amenazas internas y externas

Las amenazas pueden ser generadas dentro de un país (amenazas internas) o ser causadas por una actividad que tome lugar en otro país (amenazas externas). Un país usualmente lleva la responsabilidad de lidiar con sus propias amenazas internas requiriéndose una apropiada respuesta de manejo. No obstante, en caso de una amenaza externa, la situación se vuelve compleja si el país vecino no aprecia el impacto o es no es capaz de lidiar con la amenaza en forma adecuada. El Cuadro 3.3 ilustra cómo el tipo de amenaza a una meta, colocada sobre el espectro ecológico, influye sobre el tipo de acción de manejo que se necesitará, y especialmente si existe la necesidad de considerar la cooperación transfronteriza para eliminar o mitigar una amenaza externa.

De forma similar, las oportunidades pueden ser generadas de forma interna, tales como el ejemplo de la cosecha de recursos descrito arriba o de forma externa, tales como el ejemplo de infraestructura regional.

(iii) Amenazas y oportunidades transfronterizas

Al considerar las situaciones hipotéticas arriba descritas, es importante hacer notar que éstas están describiendo la situación para una meta de manejo de recursos naturales o de biodiversidad en un punto único en el tiempo y desde la perspectiva de un administrador. En realidad un administrador tendrá un conjunto de metas y éstas serán todas diferentes en términos tanto del espectro ecológico y del tipo de amenaza como en términos de la existencia de un elemento transfronterizo.

El cuadro muestra que en ciertos casos, marcados con O, no hay ningún fundamento imperioso para promover un enfoque transfronterizo, aunque en algunos casos no habría ningún daño en hacerlo, de hecho algunas oportunidades previamente no identificadas podrían surgir. En los casos marcados con una ✓, o sea, B3 y C3, donde hay amenazas externas que pueden impactar el logro de la meta, el administrador necesita tomar un enfoque transfronterizo y los costos de hacerlo estarían justificados. En el caso de B3, también es posible que el país que produce el impacto podría ser menos sensible a la necesidad de colaboración y esto podría tener efecto sobre el éxito.

En otros caso, marcados con X, puede haber una oportunidad de beneficio de la cooperación transfronteriza, aunque esto no es esencial. En el caso C2, puede haber una oportunidad de buscar ayuda de un país vecino ya que ese país podría tener un interés en asegurarse de que el recurso sea conservado y puede tener la capacidad de ayudar. En los casos B1 y C1 pueden haber ventajas en invertir una pequeña cantidad de tiempo y dinero en establecer alguna forma de contacto transfronterizo ya que esto podría ser proactivo para prevenir futuros problemas.

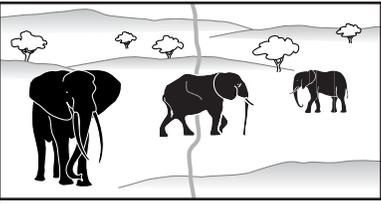
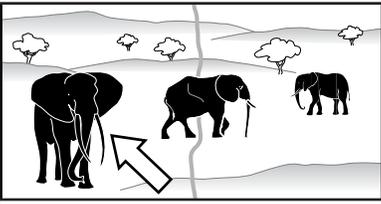
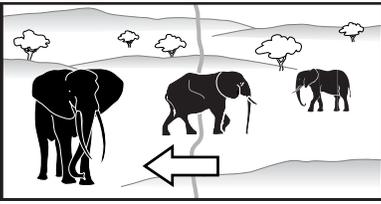
CUADRO 3.3 — REPERCUSIONES DE LAS AMENAZAS SOBRE EL MANEJO

	País X	País Y	Tipo de amenaza ←	Repercusiones sobre el manejo
A: Independiente				
A1			Ninguno	○ No se necesita ninguna acción
A2			Interna	○ Un manejo al nivel nacional permitirá abordar la amenaza
A3			Externa	× Puede haber una oportunidad para ayudar al país vecino, pero no es un requisito
B: Dependiente unilateralmente				
B1			Ninguna	× El administrador necesita estar consciente de la vulnerabilidad en este tipo de situaciones y debe estar pendiente de los desarrollos al otro lado de la frontera.
B2			Interna	○ Un manejo a nivel nacional permitirá abordar la amenaza
B3			Externa	✓ Hay una discontinuidad ecológica o manejo incompatible al otro lado de la frontera. Esto es un fundamento para la cooperación transfronteriza.

(iv) Factores que impulsan las amenazas y oportunidades

Aunque el enfoque general que se describe arriba principalmente considera los objetivos de manejo de recursos naturales y biodiversidad, es fácilmente observable que la naturaleza de las amenazas y oportunidades puede no ser biológica o ni siquiera estar basada en los

CUADRO 3.3 (CONTINUACIÓN)

	País X	País Y	Tipo de amenaza ←	Repercusiones sobre el manejo
C: Interdependiente				
C1			Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> ○ No hay ninguna razón imperiosa para la cooperación transfronteriza en esta situación. ✗ Puede, no obstante, haber una oportunidad para la apreciación transfronteriza de un objetivo común.
C2			Interna	<ul style="list-style-type: none"> ○ Si existe un manejo eficaz, entonces el manejo al nivel nacional abordará la amenaza. ✗ Sino, podrá ser una oportunidad para que el País X promueva la cooperación transfronteriza, si el País Y puede ayudar.
C3			Externa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hay una discontinuidad ecológica o manejo incompatible al otro lado de la frontera. Esto es un fundamento para la cooperación transfronteriza.

recursos. En la mayoría de los casos, las amenazas y oportunidades son de naturaleza social, cultural, económica o política. Esto significa que evitar o mitigar una amenaza o el proceso de tomar o beneficiarse de una oportunidad tendrá que estar dirigido a la fuente o causa primaria de la amenaza u oportunidad. Algunos ejemplos de fuentes y soluciones a las situaciones arriba mencionadas se dan a continuación en el Recuadro 3.1.

Habiendo examinado la situación desde la perspectiva de un país, no es difícil visualizar que tal análisis sea hecho en forma paralela para ambos países. Un problema que es de naturaleza transfronteriza para dos países vecinos daría peso a una intervención de manejo transfronterizo. A la inversa, una desigualdad en las prioridades entre ambos países volvería muy difícil el tratar de emprender un programa cooperativo.

El análisis que se comenzó en el Cuadro 3.3 podría extenderse al incluir más columnas, que describen oportunidades y que profundizan en la fuente de amenazas y oportunidades. Éstas incluyen aspectos biológicos, sociales, culturales, económicos, políticos e institu-

Recuadro 3.1 Ejemplos de fuentes o causas de amenazas y oportunidades

Los siguientes ejemplos se refieren a escenarios descritos en el Cuadro 3.3.

A3: Situación independiente con una amenaza externa. Por ejemplo, cuando se trata con la amenaza a una especie por la cacería furtiva, la causa del problema podría ser una insuficiente capacidad de manejo o seguridad a través de la frontera. La causa aparente podría ser una desigualdad en la capacidad entre los administradores de recursos a ambos lados de la frontera. La causa primaria podría ser disputas sobre tenencia o derechos de acceso, falta de capacitación, bajos recursos y fondos o la falta de voluntad política. El abordar el problema no es solamente un asunto de detener a los cazadores furtivos en la frontera, sino de asegurar niveles compatibles de manejo a ambos lados de la frontera y abordar las causas primarias. La oportunidad que emerge inmediatamente es de reforzar mayor capacidad de un lado de la frontera para asistir al otro lado y remover los obstáculos en el camino de los administradores para lograrlo.

B1: Dependencia unilateral, sin una amenaza inmediata. Un ejemplo puede ser la dependencia de una especie de pez en un régimen particular de flujo de un río que tiene su fuente en el país contiguo. Aunque no hay ninguna amenaza inmediata a considerar, es precisamente en este tipo de situación donde la cooperación transfronteriza puede ser efectiva para asegurar que se adopten, a ambos lados de la frontera, enfoques compatibles con la evaluación del impacto ambiental. Si esta reciprocidad toma lugar, el país afectado puede contar con que el otro lo notifique de alguna actividad que pudiese resultar en impactos transfronterizo, por ejemplo, si el país aguas arriba de la cuenca notifica al otro de su intención de extraer agua del río y alterar el régimen de flujo. La comunicación y un espíritu de cooperación, así como una apreciación mutua de las respectivas obligaciones internacionales de los dos países podría anticiparse a cualquier problema. Por supuesto, si hay grandes desigualdades económicas, diferencias políticas o debilidades institucionales, éstas tendrían que tomarse en cuenta.

C2: Situación interdependiente con una amenaza interna. Un ejemplo podría ser donde el control de las actividades turísticas en un área haya sido alterado. Aunque las acciones al nivel nacional podrían ser suficientes para controlar esta amenaza interna, podría haber una oportunidad para beneficiarse de la experiencia del país vecino. La amenaza final podría ser un sistema de regulación insuficiente o una falta de procedimientos adecuados de evaluación de impactos. Aunque no es imperativo, los administradores de áreas contiguas podrían proveer recomendaciones costo-efectivas. El sentimiento mejorado de buena vecindad podría llevar a nuevas oportunidades y beneficios para la cooperación política en otras esferas y aun a un manejo más eficaz de un destino turístico transfronterizo.

cionales. De esta forma, se podría lograr una evaluación más completa y más intersectorial y el análisis podría ser más apropiadamente identificado como una evaluación transfronteriza de riesgo/oportunidad.

Comenzando con una matriz vacía (Cuadro 3.4), el siguiente enfoque progresivo se sugiere como un método de identificación y análisis de diversos problemas.

Paso 1. El primer paso es considerar los componentes de biodiversidad o de recursos naturales en cada país (o sea, llenar la fila superior para cada país).

Paso 1.1 El siguiente paso es determinar las implicaciones de manejo nacional o transfronterizo que existen (o sea, llenar los bloques al lado derecho del Cuadro).

Paso 1.2 Al mismo tiempo, el impacto de la meta de manejo de recursos naturales en las dimensiones sociales, económicas o políticas en cada país es considerado y anotado en la fila pertinente. Donde existan impactos correspondientes sobre los recursos naturales, éstos deben ser agregados a la fila de recursos naturales (fila superior).

Paso 2. El Segundo paso es considerar todos los componentes sociales en cada país.

Paso 2.1 Luego se necesita determinar qué implicaciones de manejo nacionales o transfronterizos existen (llenar los bloques al lado derecho del Cuadro).

Paso 2.2 Al mismo tiempo el impacto de las metas sociales en las dimensiones de recursos naturales, económicas, políticas o institucionales en cada país debe ser considerado y anotado en la fila pertinente. Donde existan impactos correspondientes sobre los recursos sociales, éstos deben ser agregados a la fila de problemas sociales.

Paso 3. Finalmente en la columna transfronteriza (extrema derecha), estas implicaciones se examinan aún más para determinar si son dependientes unilateralmente o si son interdependientes.

Cuando la matriz se completa refleja los problemas pertinentes, sus impactos y si son nacionales o transfronterizos. Al examinar las implicaciones de manejo nacional y transfronterizo, es posible determinar cuáles problemas requieren un enfoque transfronterizo. Aunque sería preferible conducir un análisis de costo-beneficio de los problemas relevantes, es aún posible a este nivel, obtener una buena idea de si un enfoque nacional es suficiente, sin los costos que implica un enfoque transfronterizo.

El anexo 2, ilustra la aplicación del método para analizar los problemas por medio de tres estudios de casos, que exploran la gama y diversidad del contexto del MTRN.

TABLA 3.4 — UN ANÁLISIS PROGRESIVO DE LAS AMENAZAS Y OPORTUNIDADES PARA EL MANEJO TRANSFRONTERIZO DE LOS RECURSOS NATURALES					
Problema	Riesgos y oportunidades			Reprecusiones sobre el manejo	
	País A	País B	País C	Nacionales	Transfronterizos
					↻ Interdependiente → Dependiente unilateralmente
Recursos naturales	Etapa 1			Etapa 1.1	Etapa 3
Social	Etapa 2			Etapa 2.1	
Económico	1.2	1.2	1.2		
Institucional	2.2	2.2	2.2		
Político					

Conclusiones del análisis

En el proceso analítico recomendado, los problemas relevantes se analizan de la siguiente manera:

- Identificando las metas de manejo de biodiversidad o recursos naturales;
- Identificando cada meta en un espectro ecológico con respecto a cada país vecino (el espectro cubre situaciones independientes, dependientes unilateralmente e interdependientes entre países, siendo las situaciones interdependientes y dependientes unilateralmente las que más probablemente requieran colaboración transfronteriza); y
- Analizando las formas de mitigar las amenazas y aprovechar las oportunidades para poder lograr los objetivos y metas del manejo de recursos naturales para cada país, y determinar si éstas deben ser alcanzadas colaborativamente a través de las fronteras o de manera interna.

Este análisis debe hacerse con todas las metas por separado y debe conducirse desde la perspectiva de cada país involucrado en un potencial programa transfronterizo. En las situaciones donde existan amenazas y oportunidades con claras implicaciones transfronterizas en todos los países contiguos, habrá un fuerte fundamento para implementar un programa transfronterizo. Donde no ocurran, el fundamento es más débil y sería aconsejable no emprender un programa transfronterizo, para no arriesgarse a fracasar en el logro de los objetivos.

3.3 Planificación estratégica para las iniciativas de MTRN

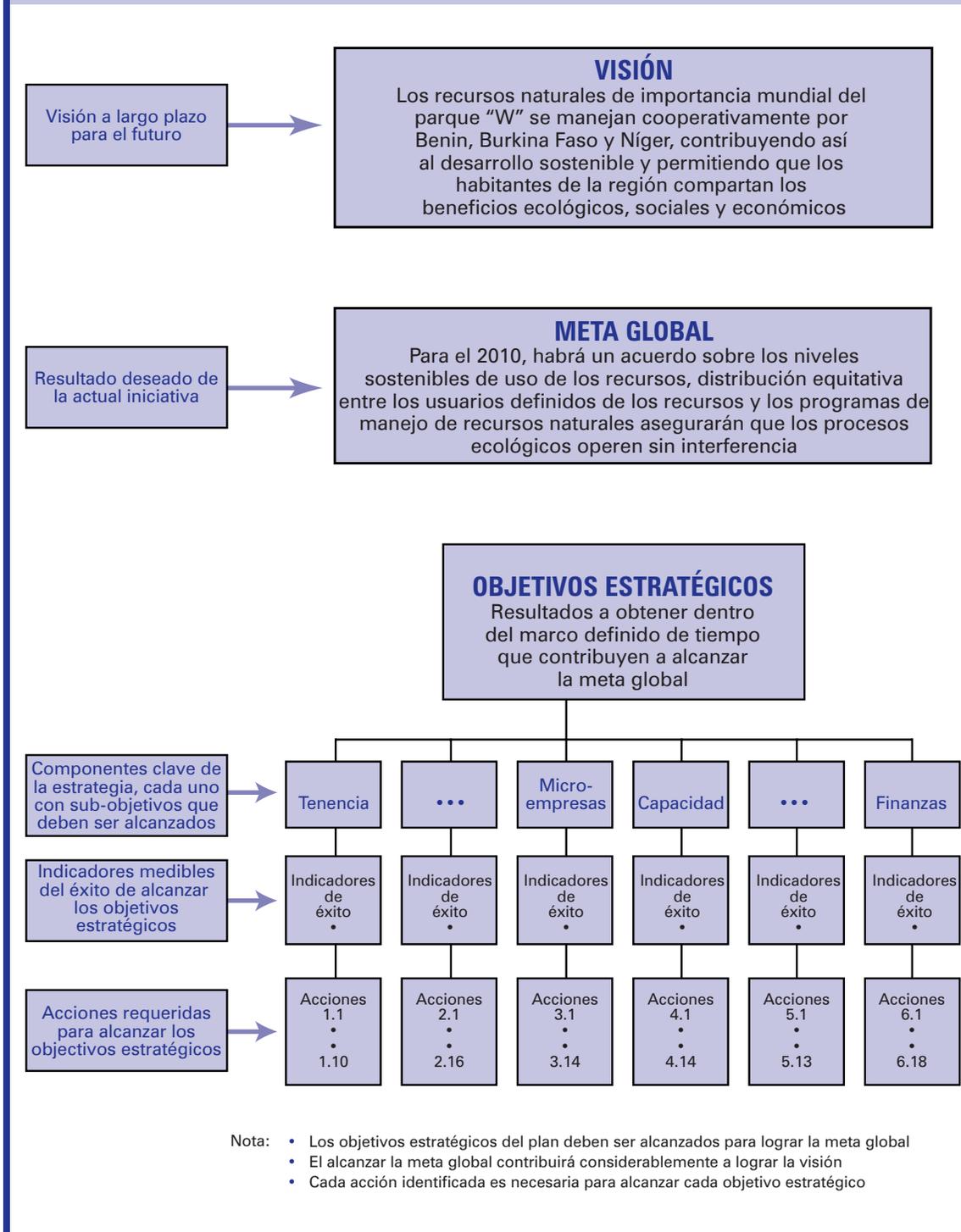
3.3.1 Necesidad de un enfoque estratégico

Las descripciones anteriores de la naturaleza de las iniciativas de MTRN han ilustrado su complejidad. Generalmente estas iniciativas se implementan sobre una amplia área geográfica, involucran a diversos grupos de interesados en por lo menos dos países, requieren cooperación intersectorial dentro de los países, operan por un extenso periodo de tiempo, requieren altos niveles de compromiso y sostenibilidad y pueden ser muy costosos. El compromiso de estos niveles de recursos requiere que se lleve a cabo la suficiente planificación y pensamiento estratégico para que el potencial de errores frustrantes y costosos se evite y que no se desperdicien recursos valiosos.

El desarrollo estratégico se preocupa de proveer un mapa de las iniciativas que ayuda a anticipar el camino a seguir, los problemas que puedan encontrarse y las opciones disponibles para resolverlos. Las herramientas de estrategia para desarrollar una iniciativa transfronteriza no son realmente diferentes de las que se usan en la planificación e implementación de cualquier proyecto nacional de gran escala. No obstante, el lograr una estrategia transfronteriza de manejo de recursos naturales es más difícil, no porque sea técnicamente más demandante, sino porque el nivel de comunicación, confianza, entendimiento y colaboración debe ser mayor y más sostenido y porque el desarrollo de estrategias está planteado para operar en un contexto de mayor incertidumbre con respecto al logro del consenso o los resultados.

Montar una estrategia requiere un enfoque lógico y por lo tanto es útil seguir un plan a grandes rasgos y adaptarlo a las circunstancias a la mano. Esto no es necesariamente un proceso complicado o costoso y cae dentro de la capacidad de la mayoría de los equipos de manejo y planificación una vez que el enfoque básico ha sido entendido. Se debe apreciar, no obstante, que no existe un enfoque ideal ni hay una estrategia perfecta. En la manera en que las personas involucradas trabajan para montar una estrategia e implementarla, tendrán oportunidades para aprender de la experiencia y refinar su estrategia. Esto requiere que los indicadores se fijen y se monitoreen y que se aplique un enfoque adaptativo de manejo. Estos aspectos se describen más en detalle en la Sección 3.4. Es importante en esta etapa, obtener un entendimiento de los elementos de estrategia y la manera cómo éstos se pueden ensamblar para servir de marco para un programa de implementación. Una estrategia podría consistir de los siguientes elementos, como se refleja en la figura 3.4.

FIGURA 3.4 — UN EJEMPLO DE MAPA ESTRATÉGICO



3.3.2 Una visión común del MTRN

El propósito de una visión es crear una imagen mental del futuro deseado, o sea, visualizar lo que la situación sería en un punto en el futuro, digamos 10 a 20 años a partir de hoy, una vez de que todas las actividades propuestas hayan sido implementadas. El anticipar el futuro –particularmente si los interesados están de acuerdo con este estado futuro deseado– permite a los que implementan una iniciativa, priorizar las actividades que contribuirán a lograr estos fines.

La visión podría no lograrse en el corto o mediano plazo y ciertamente no dentro del marco de tiempo de los proyectos o programas de manejo actuales. Así como una montaña a la distancia a ser escalada, la visión fija la dirección y nivel global de logros, lo que permite que el equipo de estrategia se concentre en el proceso inmediato de sobrepasar obstáculos en la persecución de una visión. La visión es por tanto, el pináculo de la estrategia. La visión está usualmente formulada de tal manera que brinda al lector una imagen del estado futuro deseado. Por ejemplo, una posible visión del parque “W” sería la siguiente:

Nuestra visión es que los recursos naturales y la biodiversidad de importancia mundial del parque “W” sean manejados cooperativamente por Benin, Burkina Faso y Níger contribuyendo así al desarrollo sostenible y permitiendo que los pueblos de la región compartan los beneficios ecológicos, sociales y económicos.

Una manera útil de determinar una visión es utilizar un “grupo técnico nominal” de forma que todos los participantes del taller escriban en unas pocas palabras (menos de 15) lo que sería su visión personal. El facilitador puede entonces leer las diversas declaraciones y utilizando un proceso de “recolección visual” agrupar los elementos de una visión sobre la pared. Las declaraciones que traten elementos similares se agrupan juntas. Las otras declaraciones que parecen ser muy diferentes ofrecen una oportunidad para hacer comentarios. Los comentarios pueden resultar en que la declaración se vuelva más entendible y por tanto se incorpore a la visión o se descarte cuando la persona que hizo la declaración llegue a entender que ésta no se ajusta al consenso en desarrollo del grupo. Una vez de que los elementos de una visión se han identificado, es útil indicarle, como tarea, a un subgrupo la responsabilidad de formularla con palabras adecuadas. Esto se puede después comentar con todo el grupo y hacer sugerencias para mejorarla. Es obvio que la selección de los participantes del taller define en gran manera los resultados del taller (ver Capítulo 2). En un contexto de MTRN esto podría llevarse a cabo a través de, por ejemplo, un proceso de etapas, si fuese necesario, o de reuniones nacionales seguidas de reuniones transfronterizas.

Es también importante identificar los indicadores que establezcan si la visión se ha logrado y colocar un sistema de evaluación y monitoreo para asegurarse de que el progreso pueda medirse (ver Sección 3.4). La formulación de indicadores puede ser asignada a un subgrupo de participantes.

3.3.3 Meta global

Aunque la visión fija la dirección global y actúa como brújula para la implementación, usualmente no es lo suficientemente específica para guiar una iniciativa a corto o mediano plazo. Usualmente se necesita una meta global para un periodo específico de tiempo y recursos definidos. La meta global de un programa actual de implementación debería hacer una significativa contribución a la visión establecida. La meta debe ser específica en cuanto a lo que se ha de lograr, cuándo debe lograrse y quién se asegurará que se logre.

Una meta global para el parque “W” dentro del marco de la visión arriba establecida podría ser la siguiente:

Para el 2010, todos los interesados en la región del parque “W” habrán llegado a un acuerdo acerca de los niveles sostenibles, de uso de los recursos, equitativamente distribuidos entre los usuarios definidos de los recursos y los programas de manejo de los recursos naturales se asegurarán que los procesos de ecosistemas operen sin interferencia.

Un proceso nominal similar de grupo y de recolección visual, como se describe arriba en la Sección 3.3.2, puede facilitar el desarrollo de la meta global. Una vez más, se deben establecer los indicadores que midan si la meta global se ha logrado.

3.3.4 Identificar obstáculos y objetivos estratégicos

Un enfoque contemporáneo de formulación de estrategias es el de identificar los obstáculos que podrían impedir que se logre la meta global. Tomando el ejemplo de la montaña, se tendrían que identificar los tipos de problemas que podrían impedir el ascenso a la montaña. Estos podrían ser los suministros de agua potable en el camino o las condiciones del clima que podrían experimentarse. La pregunta clave es: “¿Qué nos impediría llegar a la cima?”. El haber identificado estos obstáculos y entender lo que provoca el problema nos lleva más cerca a enfrentar el problema.

En el ejemplo del parque “W”, los obstáculos podrían incluir las dificultades de contactar y consultar con los actores en una área remota o los conflictos existentes que podrían impedir que se logre un consenso entre algunos grupos de usuarios. Al abordar cuidadosamente los obstáculos, es posible establecer objetivos estratégicos. El razonamiento es que si se logra el objetivo, el obstáculo habría sido removido. Una precondition para lograr el consenso entre los grupos de usuarios en el parque “W” probablemente incluiría resolver temas de tenencia –por ejemplo, los derechos de un grupo particular de usuarios para usar los recursos– al incluirlos como un objetivo estratégico. Esto sería una condición necesaria para lograr la meta global.

Los actores encuentran que es sumamente fácil identificar los obstáculos. Pequeños “grupos busca problemas” usualmente pueden hacer largas listas de ellos. Éstos necesitan ser agrupados para que la tarea de identificar las formas de superar los obstáculos no sea abrumada por los detalles. También es necesario determinar si hay un “árbol de problemas”, o sea, que si los obstáculos son consecuencia de otros obstáculos y así construir una jerarquía de obstáculos. Muchas veces es útil contar con un facilitador neutral para mantener el proceso encarrilado. También, se deben identificar los indicadores de monitoreo del cumplimiento de los objetivos estratégicos.

3.3.5 Mapas estratégicos

Un mapa estratégico consiste en el eslabonamiento lógico de los objetivos estratégicos; toda la cadena de problemas que se deben resolver antes de poder lograr el objetivo estratégico. Por ejemplo, el objetivo estratégico en el ejemplo de escalar la montaña puede ser el asegurarse de que haya suficiente suministro de comida y agua para toda la expedición. Para asegurarse de esto, se deben proveer recipientes para agua, así como también cargadores adicionales que acarreen el agua y evaluar e implementar un sistema diario de racionamiento. La lógica es que el cumplir con todas estas cosas necesarias es suficiente para lograr el objetivo estratégico.

En el ejemplo del parque “W”, para resolver los problemas de tenencia se requeriría alcanzar toda una serie de objetivos intermedios, incluyendo el examen de las leyes existentes relativas al uso de recursos, identificar los usuarios de los recursos y su actual nivel de utilización, establecer la naturaleza de cualquier patrón histórico de uso, examinar la validez de los derechos percibidos para el uso de los recursos, identificar a otros actores, conducir las consultas necesarias y así sucesivamente. Todo esto se tendría que cumplir, al interior del país y otras en conjunto, antes de poder lograr el objetivo estratégico. El equipo estratégico tendría que continuar identificando problemas hasta que quede muy claro que no hay más problemas imprevistos que pudieran convertirse en obstáculos para lograr el objetivo estratégico.

3.3.6 Planes

Los planes deben documentar la visión, la meta, y los objetivos y acciones estratégicos identificados por los mapas estratégicos. Para las áreas transfronterizas protegidas los planes probablemente sean planes conjuntos de manejo; para las áreas con otras formas de tenencia de la tierra podrían ser planes de uso estratégico de recursos, planes comunitarios para el manejo forestal, planes conjuntos para el desarrollo del turismo y la biodiversidad, planes para el desarrollo de espacios, etc. Para niveles complejos de colaboración se podría tratar de un plan global sobre el cual se basen los planes más específicos y detallados.

No hay un esquema ideal para el formato de los planes; esto dependerá de las circunstancias, la complejidad de la situación, el número de implementadores clave, etc. Cualquiera que sea el formato a seguir, todos los planes deben tener ciertas características. Deben establecer la visión, meta y objetivos estratégicos, y deben delinear claramente las acciones para lograr los objetivos. También es bueno documentar cómo se tomaron las decisiones, incluyendo los obstáculos y los supuestos de por qué las acciones y estrategias escogidas son la mejor forma de lograr los objetivos. Esto será útil de revisar una vez que los resultados del monitoreo estén disponibles, como parte de un manejo adaptativo. Los planes deben indicar el marco de tiempo para cada acción y los responsables. También deben incluir un presupuesto detallado e indicar la fuente del financiamiento.

El monitoreo debe ser incluido en el plan global o establecido en un plan de monitoreo aparte. La planificación del monitoreo se trata en la siguiente Sección 3.4. El plan debe indicar una fecha en la cual el proceso de MTRN debe revisarse y también cuándo el plan deba ser revisado, si fuera necesario. No obstante, es importante contar con un enfoque flexible. Si el monitoreo indica que hay una necesidad de hacer grandes o pequeños cambios a las acciones y estrategias, éstas deben ser hechas cómo y cuándo sean necesarias.

El MTRN agrega una capa adicional de complejidad a la planificación. Un plan conjunto de manejo incluye acciones que deben realizarse dentro de cada país y acciones que se deben manejar en conjunto. Los interesados clave de ambos países deberán estar involucrados al producir el documento de planificación. Si se ha llevado a cabo la adecuada participación y consulta al planificar el proceso de MTRN hasta este punto, el plan representará las contribuciones de los actores. No obstante, los actores principales deben tener la oportunidad de hacer comentarios acerca del plan antes de que éste sea finalizado y adoptado.

Conclusiones sobre la planificación estratégica para las iniciativas de MTRN

- Se debe llevar a cabo la suficiente planificación y pensamiento estratégico para evitar errores frustrantes y costosos.
- Las herramientas para desarrollar una estrategia para las iniciativas transfronterizas son similares a aquéllas utilizadas en la planificación e implementación de los grandes proyectos nacionales, pero el establecer una estrategia de MTRN es mucho más difícil debido a la capa adicional de complejidad creada por las actividades conjuntas.
- No hay un enfoque ideal ni una estrategia perfecta.
- Existen oportunidades para aprender de la experiencia y refinar la estrategia. Esto requiere que se establezcan y monitoreen los indicadores desde el inicio y que se aplique un enfoque de manejo adaptativo.

Un proceso de planificación conjunta de MTRN debe cubrir:

- Una visión a más largo plazo;
- Una meta global que guíe la iniciativa del corto al mediano plazo;
- Los obstáculos que impidan lograr la meta debidamente identificados;
- Los objetivos estratégicos y los objetivos concretos derivados de la meta;
- El marco de tiempo para cada acción y los responsables;
- Un presupuesto detallado y la fuente de financiamiento; y
- Un plan de monitoreo con fechas para revisiones (ya sea como parte del plan o de otro plan aparte).

3.4 Monitoreo, evaluación y manejo adaptativo

3.4.1 La importancia del manejo adaptativo

Esta sección describe cómo el monitoreo, evaluación y manejo adaptativo son parte esencial de un MTRN exitoso. Estas tareas cierran el anillo del proceso de evaluación preliminar, análisis, desarrollo de visión, planificación e implementación (ver Figura 3.2) al permitir el aprendizaje de cuán eficaces son las acciones actuales y por tanto lograr mejorar para que la siguiente fase sea más eficaz. También le permiten al programa monitorear y adaptarse a las circunstancias cambiantes en el complejo y dinámico ambiente ecológico, social, económico, político e institucional de oportunidades, condiciones facilitadoras y obstáculos transfronterizos.

El proceso implica la planificación del monitoreo y recopilación de información sobre los indicadores relevantes que permitan un análisis de la efectividad de las acciones de implementación para lograr la meta global y los objetivos estratégicos. El proceso de aprendizaje acerca de cuáles acciones funcionaron y cuáles no funcionaron tan bien y por qué, provee una base para evaluar los supuestos sobre los cuáles se basó la planificación original y ajustar las futuras acciones para lograr mejor los objetivos. Los recursos humanos y financieros para apoyar el MTRN son limitados y el aprender acerca de las estrategias y acciones que dan los mejores resultados para estas inversiones significa que éstas pueden ser usadas más eficazmente en el futuro para lograr un mejor manejo de recursos.

El manejo adaptativo en el manejo de recursos naturales es la integración del diseño, manejo y monitoreo para sistemáticamente poner a prueba los supuestos acerca de la mejor forma de manejar los recursos naturales, a fin de aprender y adaptarse para mejorar la eficiencia.

[Adaptado de Salafsky, Margoluis, y Redford (2001) al contexto del MTRN]

La teoría y la práctica del monitoreo, evaluación y manejo adaptativo se cubre en más detalle en otros documentos [por ejemplo, Margoluis y Salafsky (1998, 2001); Salafsky y Margoluis (1999)], esta sección extrae de esos trabajos pero específicamente considera el monitoreo, evaluación y manejo adaptativo dentro de un contexto de MTRN.

3.4.2 Desarrollar e implementar un plan de monitoreo

Un plan de monitoreo describe cómo el éxito de las acciones para lograr los objetivos estratégicos será evaluado. Debe comenzar por determinar quién es la audiencia clave, cuáles son las necesidades de información, qué estrategias de monitoreo serán empleadas para obtener los datos necesarios para cubrir cada una de estas necesidades y cuáles indicadores específicos serán medidos.

Como se describió en las secciones previas, las acciones de manejo se llevarán a cabo a diferentes niveles incluyendo locales y nacionales, algunas transfronterizas y otras al interior del país. En forma similar, es probable que se lleve a cabo un tipo de monitoreo transfronterizo (por ejemplo, las tendencias en las grandes poblaciones de mamíferos que viajan a través de la frontera; la efectividad de los patrullajes conjuntos en la lucha contra los cazadores furtivos). Algunas se llevarán a cabo dentro del país, tanto a nivel local (por ejemplo, la tasa de extracción de plantas medicinales) como a nivel nacional (por ejemplo, cambios en la legislación nacional o fluctuaciones en la tasa de cambio de la moneda).

Aun si ciertos indicadores se monitorean internamente, los resultados pueden ser muy importantes para los actores al otro lado de la frontera. Por ejemplo, el éxito en reducir la producción ilegal de carbón en un país puede tener el riesgo de provocar un aumento en el otro país si los fabricantes de carbón cruzan la frontera. El segundo país necesita información del progreso para poder incrementar su propio monitoreo de la fabricación y mercado del carbón y aumentar la vigilancia de la ley si es necesario.

Cuando la información de indicadores está siendo recopilada en forma separada a ambos lados de la frontera se debe estandarizar para que las comparaciones directas sean factibles. Podría ser posible mancomunar recursos y llevar a cabo un monitoreo en forma conjunta y por tanto aumentar la eficiencia. El plan de monitoreo debe poder identificar los responsables de recopilar los datos de los indicadores. En forma ideal, las personas que usen la información también deben recopilarla, aunque esto no siempre es posible. Es importante buscar incentivos para que los actores que implementan las acciones se involucren en el monitoreo, para que tengan un interés y lo hagan bien, obteniendo retroalimentación directa acerca de los resultados de sus esfuerzos.

Ya que los recursos para el monitoreo probablemente son limitados, es importante ser realistas al diseñar el plan de monitoreo. El objetivo no debe ser tratar de recolectar grandes

cantidades de información de limitada utilidad; es preferible ser selectivos y enfocarse en indicadores muy específicos que puedan dar resultados a tiempo para tomar acciones antes de que sea muy tarde. Por ejemplo, la abundancia de una especie de árbol que se prefiere para hacer carbón puede no ser tan buen indicador como el número de bolsas de carbón que se transportan fuera del bosque cada día.

Los **indicadores** son unidades de información recopiladas en el tiempo que documentan los cambios en una condición específica. Un buen indicador debe ser:

- **Medible**—puede ser registrado y analizado en términos cuantitativos y cualitativos;
- **Preciso**—definido de la misma forma por todas las personas;
- **Consistente**—no cambia con el tiempo por lo que siempre mide la misma cosa; y
- **Sensible**—cambia proporcionalmente en respuesta a cambios reales en la condición o asunto que se está midiendo.

Fuente: Margoluis y Salafsky (1998).

No confíe sólo en indicadores biológicos. Muchas veces son muy lentos para rendir resultados, difíciles y costosos de recopilar, difíciles de enlazar con las acciones del proyecto y muestran sólo una parte de la situación. Generalmente indican los síntomas de un problema, más que la causa primaria. También pueden no ser tan significativos para muchos de los actores. Por ejemplo, una comunidad local puede no estar para nada interesada en saber que una rara especie de mariposa está aumentando su número en un bosque fronterizo debido a las medidas de conservación forestal a ambos lados de la frontera. La comunidad estará, no obstante, muy interesada si las medidas de conservación forestal han mejorado la calidad y el flujo del agua, en temporada seca, del río compartido que les suministra el agua debido a que la cobertura forestal ha aumentado. La comunidad tendrá un mayor incentivo de promover la conservación del bosque para manejo del agua si puede utilizar indicadores que lo demuestren directamente.

Los indicadores sociales, socioeconómicos, macroeconómicos, políticos e institucionales probablemente sean todos de utilidad para el MTRN. Algunos de éstos servirán para monitorear las causas primarias de las amenazas y oportunidades para el manejo y conservación de los recursos naturales. Como tales, pueden indicar más temprano que los indicadores biológicos, si las intervenciones son exitosas o si se necesitan nuevas intervenciones. Por ejemplo, si el área fronteriza de un país se vuelve insegura, como lo indicaría un aumento de criminalidad o aun la degradación general de la ley y el orden, podría ser necesario proveer un fuerte apoyo a las autoridades tradicionales del otro país para continuar manejando y controlando sus recursos naturales. En este caso, los indicadores políticos serán más rápidos que los biológicos, indicando, por ejemplo, que los números de animales silvestres están declinando debido a la cacería furtiva transfronteriza.

La evaluación de la reducción de las amenazas es una forma de medir el éxito del proyecto, identificando las amenazas, diseñando medidas específicas para reducirlas y monitoreando el grado de éxito de las medidas (Margoluis y Salafsky 2001). Esto podría ser utilizado en una situación transfronteriza, particularmente donde las amenazas comunes están siendo enfrentadas al otro lado de la frontera.

Los resultados de los impactos del buen manejo/conservación de los recursos naturales pueden ser difíciles de monitorear, particularmente en los primeros años de los proyectos a largo plazo. También sería necesario utilizar indicadores de proceso. Los indicadores de proceso deberían vincularse lo más posible al resultado de conservación deseado. Por ejemplo, en lugar de anotar que 10 comunidades transfronterizas participaron en un curso de capacitación sobre estufas eficientes, sería más útil anotar que de las 10 comunidades que participaron, 5 de un país adoptaron estas técnicas en forma eficaz y todavía las estaban utilizando un año después del curso, mientras que las 5 del otro país no lo hicieron. El impacto en los recursos naturales podría todavía no ser aparente, pero estos resultados podrían usarse en la planificación de futuras medidas.

El monitoreo debería permitir evaluar si la colaboración transfronteriza está funcionando bien y si la inversión vale la pena. Un factor importante será el grado de apropiación política. Los indicadores para el MTRN pueden ser una legislación armonizada, el establecimiento de áreas protegidas transfronterizas, la aprobación e implementación de planes de manejo conjunto, la asignación de recursos y el crecimiento económico asociado al desarrollo regional del turismo de naturaleza. El monitoreo también debe investigar cualquier impacto en el manejo interno en el país que pudiese no estar ocurriendo en forma adecuada debido a la importancia otorgada al manejo transfronterizo.

3.4.3 Implementación

Habiendo desarrollado tanto un plan de manejo transfronterizo como un plan de monitoreo, ahora se deben implementar (ver Figura 3.2). Va más allá del propósito de este documento el describir como implementar estos planes detalladamente. Más aún, dado el amplio continuum de las iniciativas de MTRN y la enorme diversidad de las posibles iniciativas, sería imposible proveer siquiera una descripción general de la implementación.

3.4.4 Analizar los datos y comunicar los resultados

Una vez que los datos del monitoreo han sido recopilados durante la implementación, éstos deben ser analizados. Se deben, asignar una adecuada cantidad de tiempo del personal y recursos financieros para esto, a ambos lados de la frontera. Es muy importante comunicar los resultados del monitoreo a aquéllos que estén implementando las medidas o que sean afectados por ellas. No obstante, los problemas de soberanía y seguridad nacio-

nal pueden limitar el intercambio de cierta información y análisis a ambos lados de la frontera, particularmente si ambos países no tienen relaciones muy amistosas. Toda confidencialidad requerida debe ser respetada. Aparte de esto, pueden haber obstáculos logísticos adicionales para comunicar los resultados a ambos lados de la frontera: idioma, acceso y tiempo de viaje, dificultades para las comunicaciones electrónicas, etc. (ver Sección 2.6). Una vez más, es esencial contar con los recursos adecuados. Es importante no dejarse llevar por la naturaleza transfronteriza del manejo de recursos y olvidarse de comunicar los resultados internamente a los interesados dentro del país.

3.4.5 Utilizar los resultados para adaptarse y aprender

Aquí es donde el trabajo invertido en el monitoreo da sus dividendos al ayudar a incorporar la información para mejorar el manejo de los recursos naturales y seguir adelante. Implica poner a prueba los supuestos originales acerca de las medidas más efectivas para lograr los objetivos estratégicos, en vista de los resultados obtenidos de los indicadores. Si el logro de algunas medidas y objetivos no ha sido satisfactorio, ¿hay algún camino diferente que pueda ser más efectivo bajo las circunstancias existentes? Si es así, trabaje con los actores para rediseñar esas partes, adaptando las medidas y tal vez los objetivos estratégicos, en base a los nuevos supuestos sobre la ruta más efectiva a tomar.

Ésta es una buena oportunidad para revisar en una forma franca la eficacia de la naturaleza transfronteriza del manejo de recursos y evaluar si los beneficios de hecho exceden los costos. Esto se debe realizar tanto internamente en cada país como en conjunto con los actores en los otros países para identificar los sinergismos transfronterizos. La eficacia del manejo de recursos naturales interno también debería revisarse. Utilice los últimos desarrollos de contabilidad de los recursos naturales para hacer el análisis de costo-beneficio de la manera más eficaz posible (ver Sección 2.7.3).

Si los resultados no son satisfactorios (por ejemplo, debido a circunstancias externas o debido a que el proyecto está inherentemente errado), puede ser necesario repetir algo del trabajo de evaluación preliminar, análisis y trabajo de visión para revisar la visión y hacerla más realista. Tal vez sea necesario incluir a diferentes actores. Esto debe ser seguido de una revisión del objetivo, objetivos estratégicos, acciones y plan de monitoreo en vista de la experiencia. Si la visión es todavía apropiada y sólo se requieren algunos ajustes menores para volver el manejo de los recursos naturales más eficaz, se pueden omitir los primeros pasos del proceso y hacer revisiones sólo a aquellas acciones y quizás objetivos estratégicos, que requieran cambios.

Este proceso es iterativo como la Figura 3.2 nos muestra. Al progresar el proyecto, se logra amasar una mayor experiencia y las acciones se pueden refinar más. Los ajustes también se hacen iterativos para tomar en cuenta las cambiantes circunstancias sociales, económicas, políticas e institucionales.

Es muy importante compartir lo que se aprende. Esto permite que otros actores aprendan de la experiencia y eviten cometer los mismos errores. Existe la necesidad de una actitud abierta y positiva para el aprendizaje, con el reconocimiento y análisis de los fracasos y también de los éxitos.

3.4.6 Aprender a partir de los sitios de MTRN

El aprendizaje es muy importante para el desarrollo del MTRN en general. El MTRN, especialmente a niveles más formales es un enfoque relativamente nuevo para la conservación y en consecuencia no se conoce mucho acerca de las oportunidades y condiciones facilitadoras que le permiten funcionar o los obstáculos que hacen que fracase. Ya que se están realizando grandes inversiones en el MTRN, es extremadamente importante aprender rápidamente de la experiencia existente de MTRN y diseminar estas lecciones ampliamente en África y de hecho el mundo entero. Esto ayudará a asegurar que se diseñen e implementen enfoques eficaces de manejo y se eviten costosas inversiones en enfoques menos exitosos.

Conclusiones del monitoreo, evaluación y manejo adaptativo

- El monitoreo, evaluación y manejo adaptativo colaborativo deben ser parte integral del ciclo de MTRN para permitir el aprendizaje, a fin de adaptarse a las circunstancias cambiantes y en vista de los logros y fracasos del proyecto.
- El proceso conlleva la planificación del monitoreo, recopilación de información sobre indicadores relevantes, análisis de la eficacia de la implementación, aprendizaje y adaptación para poder lograr mejor los objetivos.
- Dada la naturaleza relativamente nueva de muchas iniciativas de MTRN y las grandes inversiones hechas en MTRN, es muy importante aprender rápidamente de las experiencias y diseminar las lecciones a través de África y más allá, para canalizar los fondos hacia los enfoques más eficaces y evitar costosas inversiones en aquellos menos exitosos.

Un plan de monitoreo debe incluir:

- Indicadores específicos a ser medidos, por los diferentes niveles tanto dentro del país como al otro lado de la frontera. Los indicadores deben ser específicos, fáciles de recopilar y analizar e indicativos de la causa primaria así como de los síntomas de un problema. Los indicadores sociales, económicos, políticos e institucionales deben también ser utilizados, lo mismo que los indicadores ecológicos seleccionados;
- Métodos estandarizados de recopilación y análisis de datos a fin de permitir a los socios transfronterizos establecer comparaciones;

- Disposiciones para evaluar si la colaboración transfronteriza está funcionando bien y si la inversión vale la pena; y
- Disposiciones para compartir los resultados y aplicarlos para aprender y adaptarse. Esto requiere una apertura y una actitud positiva al aprendizaje, con reconocimiento y análisis de los fracasos y los éxitos.

4

Lecciones, conclusiones y necesidades futuras del MTRN

Lecciones, conclusiones y necesidades futuras del MTRN

Este capítulo presenta un resumen de lecciones y conclusiones del análisis del proyecto. Luego expone los vacíos en la comprensión actual del MTRN y enumera las necesidades prioritarias futuras para mejorar la efectividad del manejo de recursos naturales en el contexto transfronterizo. El contenido del capítulo ha sido extraído de las evaluaciones regionales, los estudio de caso, el taller panafricano, los comentarios de los colaboradores y de otras fuentes.

¿Cómo utilizar este capítulo?

Las personas que están considerando una nueva iniciativa transfronteriza pueden encontrar las lecciones y conclusiones que se presentan en la Sección 4.1 de particular utilidad.

Las personas ya involucradas en el MTRN pueden ver rápidamente los títulos de las lecciones y conclusiones de la Sección 4.1 y escoger las que les son más útiles. La Sección 4.2, que expone los vacíos y necesidades futuras podría serles de mayor utilidad; las personas que ya están involucradas en el MTRN deberían poder promover algunas de estas ideas y abordar las necesidades.

4.1 Lecciones y conclusiones del análisis

4.1.1 Aspectos generales y ecológicos

El MTRN puede ser un enfoque efectivo, bajo las condiciones apropiadas

El MTRN puede ser un enfoque efectivo para el manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, si las amenazas comunes pueden ser contrarrestadas de forma conjunta y/o los beneficios mutuos pueden ser obtenidos en forma colaborativa. La clave del éxito es la existencia de una *situación de ganancia para todos* implicando a los principales actores en cada uno de los países involucrados, cuando los *beneficios potenciales sobrepasan los costos*. El MTRN puede funcionar en diferentes situaciones, incluyendo la conservación de especies o recursos amenazados; el uso racional de recursos limitados como el agua, los pastizales, la vida silvestre y los bosques; y el manejo del ecosistema. El objetivo es proveer un mecanismo para alcanzar resultados de conservación y recursos naturales que no puedan ser alcanzados fácilmente por los países de manera aislada.

Lo anterior se ilustra con el trabajo colaborativo emprendido en la región de Virunga. Datos recientes de monitoreo muestran un aumento en la población de gorilas de montaña en relación con la década pasada, a pesar de los conflictos y la guerra en esa región y el desplazamiento de miles de civiles buscando refugio en las montañas. El logro en materia de conservación es un resultado directo de la dedicación del personal de campo a nivel de país y la realización de actividades de colaboración bajo un marco regional de manejo conjunto que aborda las amenazas y oportunidades en común. Aunque existe la posibilidad de obtener beneficios ecológicos futuros a partir de muchos de los estudio de caso de conservación transfronteriza examinados en este proyecto, la mayoría son proyectos relativamente nuevos y es muy temprano para poder evaluar completamente su éxito ecológico.

Las prácticas transfronterizas pueden encontrarse en muchos lugares del África subsahariana, a través de mecanismos informales al nivel comunitario u otros niveles locales. Los acuerdos formales son mucho más recientes, particularmente en materia de conservación. Éstos han sido desarrollados hasta cierto punto en África austral, probablemente por la frecuente combinación de amenazas importantes a los recursos naturales y las oportunidades económicas extremadamente favorables. El MTRN también puede promover importantes beneficios sociales, políticos e institucionales. Los beneficios potenciales del MTRN se enumeran en la Sección 1.3.

El MTRN no es una panacea universal

El MTRN no es, sin embargo, una panacea universal para el manejo conjunto de recursos naturales por los diferentes países de una región fronteriza. En algunos casos, es mucho

más eficaz que los países de una asociación transfronteriza manejen sus recursos compartidos de forma independiente porque hay muy poco que ganar de la colaboración, o porque los costos involucrados en el MTRN son demasiados altos en relación con los beneficios potenciales (ver a continuación). *La existencia de un recurso o un ecosistema compartido no es suficiente justificación per se para adoptar una iniciativa transfronteriza.* Es muy importante contar con un análisis racional para el MTRN antes de emprender una iniciativa de este tipo; ésta debe responder a la demanda. Existen muchos obstáculos al MTRN y a veces éstos son insolventables o el costo de vencerlos y crear condiciones facilitadoras es muy alto. Los obstáculos y las situaciones facilitadoras se describen en la Sección 2.7.

El MTRN depende de un buen manejo interno de los recursos naturales; sin el objetivo de sustituirlo

El MTRN no debe sustituir el manejo interno de recursos naturales de cada uno de los países involucrados; éste debe ser una extensión del mismo. Muchas actividades de manejo de recursos naturales deben continuar siendo implementadas internamente ya que es lo más apropiado y eficiente. Un limitado número de otras actividades necesitarán de colaboración transfronteriza ya que de esta manera se pueden implementar más eficientemente. Es importante que el MTRN no se lleve a cabo al costo de las actividades internas de manejo de recursos naturales; se deben localizar recursos suplementarios para su financiamiento. De lo contrario, pueden causar más mal que bien.

De la misma manera, *el MTRN no tendrá éxito si el manejo interno de los recursos naturales no funciona bien.* Cuando las condiciones internas para un buen manejo de recursos naturales no están presentes, la situación no mejora con el manejo transfronterizo. Muchos de los requisitos para la colaboración transfronteriza (por ejemplo, buena forma de gobierno, capacidad organizacional, enfoque de arriba hacia abajo, claridad de visión, flexibilidad, financiamiento sostenible, consolidación de la confianza y trabajo en equipo, y alianzas estratégicas) son similares a las del manejo interno de recursos naturales. Cuando el manejo interno de recursos naturales es débil, puede ser más importante en el corto plazo mejorar el manejo en lugar de emprender una acción transfronteriza.

No existe un patrón para el MTRN

El MTRN tiene una amplia gama de aplicaciones, a través de un continuum que va del manejo comunitario de recursos naturales y áreas protegidas transfronterizas hasta el desarrollo económico regional. Esto implica una gran *gama de escalas y grados de complejidad* y variación de los factores sociales, económicos y políticos. Por lo tanto *no hay un paradigma o fórmula fija* para el MTRN; éste necesita ser planificado, implementado, evaluado y frecuentemente adaptado en función de las circunstancias específicas de cada situación.

El MTRN está ganando popularidad, pero generalmente no se ha probado en niveles formales

En la década pasada, el MTRN se convirtió en un enfoque crecientemente popular para el manejo de recursos naturales en muchas regiones del África sub-sahariana, anunciada como un novedoso enfoque después del manejo comunitario de recursos naturales en ciertos lugares. El MTRN se está convirtiendo en el punto central de los esfuerzos de manejo de recursos naturales y está atrayendo grandes inversiones de donantes. Sin embargo, el conocimiento y comprensión de las condiciones necesarias para el éxito son aún muy limitados y el MTRN aún no ha sido ampliamente probado y comprobado. La práctica transfronteriza agrega una capa más de complejidad al manejo de recursos naturales, el cual es ya en sí una materia compleja.

Existe sin embargo, una cantidad significativa de experiencia con la colaboración del MTRN a los niveles local e informal y se han logrado algunos éxitos dramáticos (por ejemplo, la conservación del gorila de montaña en Virungas, a pesar de la prolongada guerra en la región). Muy poco se conoce de la efectividad del MTRN en los niveles formales, donde los Memorandum de Entendimiento en el sector de la conservación han comenzado recientemente a ser negociados entre los países (aunque los acuerdos para recursos como el agua han existido desde hace mucho). Queda claro que este enfoque toma un tiempo considerable y grandes cantidades de financiamiento antes de poder mostrar algún resultado en términos de un mejor manejo de recursos naturales o una mejor conservación en el terreno. Con el MTRN existe también el riesgo de desconectarse del nivel local y no cumplir con lograr los beneficios locales (ver Sección 4.1.5). Los acuerdos formales deben reconocer y armonizar con los apropiados acuerdos existentes o los acuerdos informales para ayudar a evitar este problema.

La aplicación indiscriminada del MTRN, incluyendo situaciones donde no es probable que funcione, resultará en fracaso. Esto vendrá a desacreditar el MTRN como enfoque. Es muy importante *proceder con precaución* (ver Sección 4.1.2 a continuación).

4.1.2 Proceso

La factibilidad del MTRN debe evaluarse antes de iniciarse

Ya que existen *muchos costos* –relacionados al financiamiento y los recursos humanos así como con otros factores menos cuantificables– es crucial antes de emprender una iniciativa de MTRN llevar a cabo un estudio de factibilidad. ¿Cuáles objetivos se pueden lograr trabajando transfronterizamente y cuáles de forma interna? ¿Los beneficios ecológicos y de otra índole sobrepasan los costos de trabajar en forma transfronteriza? ¿Se beneficiarán los principales actores? Los métodos para llevar a cabo la

evaluación se exponen en el Capítulo 3. Por ahora, lamentablemente, no existe una metodología bien desarrollada y rigurosa, de análisis cuantitativo de costo beneficio para una evaluación de MTRN. *Si la evaluación cualitativa expuesta en el Capítulo 3 sugiere que los costos exceden los beneficios, el MTRN no debe iniciarse y los recursos naturales compartidos deben seguirse manejando independientemente por los países concernientes.*

El MTRN debe funcionar a los niveles más inferiores posibles

La experiencia a la fecha en África sugiere que es preferible trabajar a los niveles transfronterizos más inferiores posibles. Muchas iniciativas exitosas han trabajado de abajo hacia arriba, comenzando con el nivel local y evolucionando hasta los niveles superiores cuando ha sido necesario para alcanzar los objetivos y crear condiciones facilitadoras. Un enfoque de abajo hacia arriba tiene mayor posibilidad de asegurar la participación, ganar la aceptación y lograr el empoderamiento del proceso al nivel local donde los recursos son manejados. El construir sobre prácticas existentes y culturas comunes, puede crear una sólida base de *confianza* a nivel local para futuras colaboraciones, donde las personas están motivadas a encontrar soluciones prácticas y realistas. El involucramiento de los niveles superiores puede cambiar con el tiempo: por ejemplo, la sede central del ministerio puede involucrarse temporalmente con el fin de crear una condición facilitadora tal como una nueva política o para desarrollar un acuerdo internacional. *Diferentes funciones se llevan a cabo a diferentes niveles. En definitiva, el efectivo MTRN es una combinación de estrategias involucrando diferentes niveles y con una ganancia neta óptima de beneficios versus los costos que los actores están dispuestos a pagar.*

No es necesario esperar a que todas las condiciones facilitadoras estén presentes para comenzar

A la par del comentario sobre la evaluación hecho anteriormente, conviene mencionar que tomaría mucho tiempo crear todas las condiciones facilitadoras que faltan (ver Sección 2.7), en caso que esto fuera factible. Es importante ser pragmático y comenzar con un enfoque en donde existen oportunidades factibles, aun si son limitadas. Algunas condiciones facilitadoras pueden crearse a lo largo del camino. Se debe ser proactivo y tratar de anticipar y superar los obstáculos antes que se conviertan en factores limitantes. Explore nuevas avenidas para soslayar los obstáculos difíciles de resolver.

El MTRN debe construirse sobre la confianza y las alianzas

La confianza toma *tiempo y paciencia* para establecerse y no puede ser apresurada, esto incluye la confianza a ambos lados de la frontera y la confianza al interior del país. El trabajo de equipo a nivel local es particularmente importante. Existe la necesidad de sólidas

alianzas con *papeles y responsabilidades bien definidos*. Una buena coordinación práctica es importante, no por la coordinación en sí, sino para obtener resultados.

El MTRN debe ser un proceso flexible y evolutivo

El proceso de MTRN necesita *evolucionar sobre la base de necesidades reales*. En el centro del MTRN, una serie compleja de alianzas se desarrollan y se exploran oportunidades y limitaciones para la colaboración. Muchos compromisos deben ser evaluados para determinar qué funciona y qué no funciona. Es importante *monitorear y evaluar* frecuentemente la efectividad de esta colaboración y *adaptarse* según sea necesario. El aprendizaje debe realizarse en forma conjunta a ambos lados de la frontera, para lo cual se tiene que compartir la información de manera transparente. Incluyendo la comparación de los resultados del MTRN con los resultados obtenidos con el manejo interno de recursos naturales, para evaluar si la participación del MTRN vale la pena.

Paralelamente, las condiciones sociales, económicas y políticas externas están cambiando frecuentemente, lo cual incide sobre los recursos naturales compartidos. Los enfoques de MTRN necesitan pulirse en función de las condiciones generales cambiantes. Para adaptarse al cambio se necesita trabajar en forma flexible pero manteniéndose dentro del marco general estratégico de colaboración y conservando una visión de conjunto.

Ya que la comprensión del MTRN es aún incompleta, es importante aprender sobre su grado de efectividad no sólo dentro de una iniciativa, sino también para *intercambiar experiencias* entre diversas iniciativas.

La buena comunicación es esencial para un exitoso MTRN

La comunicación es esencial a ambos lados de la frontera, al interior de los países, a todos los niveles y entre los sectores institucionales y técnicos. Incluyendo el compartir la información en una manera *transparente y oportuna*.

4.1.3 Aspectos sociales

El enfoque transfronterizo aumenta la complejidad de los actores

El número y la gama de actores tiende a aumentar en iniciativas de MTRN a gran escala, implicando el uso/tenencia múltiple del suelo e involucrando diversos niveles. La *diversidad de intereses* puede ser muy alta, cubriendo aspectos socioculturales, económicos, políticos e institucionales, incluyendo la soberanía. Existen muchos obstáculos pero también existen muchas oportunidades que pueden inhibir o reforzar la efectividad de estas iniciativas por medio de compromisos y situaciones de ganancia para todos. La obtención de

una adecuada *participación de los actores* es costosa en términos de tiempo y recursos humanos y financieros.

La cooperación transfronteriza puede unir a las comunidades locales a ambos lados de la frontera

El aumentar el alcance del manejo comunitario de recursos naturales existentes a ambos lados de la frontera puede facilitar el contacto y cooperación formal entre las comunidades que han sido separadas por las fronteras internacionales. Puede renovar los lazos culturales y tradiciones que han sido partidos o restringidos por las fronteras, reforzar los grupos marginados e incrementar la estabilidad social en las áreas fronterizas.

Otros asuntos concernientes a las comunidades locales se documentan en la Sección 4.1.5 a continuación, como parte de la discusión de los aspectos políticos y de políticas.

4.1.4 Aspectos económicos y financieros

El MTRN debe aumentar la eficiencia del manejo de recursos naturales para que valga la pena

El sinergismo es esencial para el éxito del MTRN: *el todo debe ser mayor que la suma de las partes*, sino los países individuales estarían manejando mejor sus recursos de forma independiente. El MTRN necesita ser un producto con *valor agregado* y debe tratar de obtener el máximo resultado con el mínimo esfuerzo. Los costos de transacción deben mantenerse lo más bajos posible, de otra manera el esfuerzo no vale la pena. Adicionalmente, todos los actores claves necesitan obtener beneficios netos. Donde la situación es favorable, el MTRN puede incrementar la eficiencia del manejo y monitoreo de recursos naturales evitando o reduciendo la duplicación de esfuerzos, creando economías de escala y mejorando las oportunidades económicas tales como un aumento del turismo. Pero también existen muchas situaciones donde el MTRN no es factible, por lo cual es necesario realizar la evaluación inicial (Sección 4.1.2).

El MTRN requiere de inversiones adicionales de tiempo y dinero

El financiamiento del MTRN debe ser progresivo y no debe ser en detrimento del financiamiento del manejo de recursos naturales (Sección 4.1.1). Donde existan oportunidades económicas sólidas, parte o todo de este financiamiento puede generarse por las actividades económicas. En muchos casos hoy día, los donantes están proveyendo el financiamiento ya sea a países individuales o de manera regional. El financiamiento de donantes puede cubrir los costos de arranque del MTRN, hasta que los beneficios a largo plazo vengan a alimentar el proceso de manera sostenible. La duración de los ciclos de proyectos de donantes es a menudo corta, especialmente a la luz de la complejidad adicional del MTRN en comparación con el manejo de recursos naturales y la necesidad de obtener la

adecuada participación para lograr el éxito. Una *base de financiamiento amplia y flexible* puede ser muy útil en lugar de depender de un solo donante. Esto puede incluir diferentes mecanismos tales como los fondos de fideicomiso y las actividades económicas. A largo plazo, las iniciativas de MTRN deben tratar de alcanzar la *autosuficiencia financiera* con el fin de lograr la sostenibilidad.

El MTRN puede ser una instrumento valioso frente a las fuerzas de mercado globales y regionales

La colaboración transfronteriza puede crear carteles para manejar y comercializar los recursos compartidos frente a las presiones del mercado externo. Esto no sólo beneficia económicamente a los países individuales, sino que también ayuda a manejar los recursos de manera sostenible. Un ejemplo puede ser la colaboración de los países de África occidental para desarrollar enfoques colaborativos para proteger sus recursos marinos compartidos frente a las presiones externas, por ejemplo, de la Unión Europea.

4.1.5 Aspectos políticos y de política

La voluntad política y el compromiso a largo plazo son esenciales

La voluntad política es esencial para el éxito del MTRN. Independientemente del nivel establecido de la colaboración transfronteriza formal, es necesario contar con la voluntad política a nivel local. Algunas actividades transfronterizas pueden llevarse a cabo sin el compromiso formal de los niveles superiores de un país (por ejemplo el MTRC basado en la comunidad o una colaboración oficial limitada en materia de áreas protegidas), siempre que no haya interferencia de arriba. Sin embargo, en iniciativas de MTRN más complejas y formales, la voluntad política a los niveles superiores es también necesaria. El compromiso a largo plazo de ambos países es esencial también. Ya que el exitoso manejo de recursos naturales es por naturaleza un proceso a largo plazo y dado que las alianzas toman tiempo para evolucionar y madurar, el MTRN es también un proceso a largo plazo.

Los problemas de soberanía y seguridad pueden obstaculizar el MTRN

A menudo existe la preocupación de que los países perderán soberanía al emprender iniciativas transfronterizas, a través de la pérdida de control sobre su territorio y/o los recursos a favor de un país vecino. En realidad, si un país está dispuesto a delegar una parte del control al proceso de MTRN, el país puede ganar importantes beneficios gracias a un mejor manejo de los recursos compartidos. Puede existir también preocupación por los asuntos de seguridad. Esto puede incluir el temor que las fronteras se vuelvan más permeables, por ejemplo, con la llegada de inmigrantes ilegales o con el contrabando entre países con economías divergentes; el flujo de armas; y la diseminación de enfermedades y pes-

tes. Los problemas en materia de soberanía y seguridad pueden limitar el grado de colaboración de un país.

Las buenas relaciones políticas internacionales pueden ayudar al MTRN

Las buenas relaciones diplomáticas entre países vecinos pueden ayudar mucho al MTRN y son muy importantes para las iniciativas a gran escala. A nivel de iniciativas locales de pequeña escala esto no siempre es esencial, pero su ausencia puede ser un factor limitante para la planificación y el desarrollo ulterior de la iniciativa (como es el caso, por ejemplo, en Virungas).

¿El MTRN promueve la paz?

El MTRN puede resolver los conflictos locales transfronterizos al encontrar terreno en común y objetivos compartidos. Puede también ayudar a incrementar la seguridad y control sobre los recursos en las áreas fronterizas de manera que sus propietarios/usuarios legítimos obtengan mayores beneficios. Su papel potencial en los procesos de paz de gran escala no está muy claro. Ciertamente en Virungas, el MTRN ha ayudado a proteger los gorilas durante el conflicto y a identificar y llevar a cabo oportunidades económicas transfronterizas (a través del turismo asociado con los gorilas), que son una importante contribución al desarrollo en la post-guerra y al sostenimiento local en los tres países. En teoría, la colaboración del MTRN puede sentar la base para una cooperación más sólida e instalar un clima de confianza entre países con relaciones diplomáticas mediocres. Una primera colaboración inicial en materia de recursos naturales puede conllevar poco riesgo para los gobiernos si los intereses políticos no son muchos. Este estudio no se centró específicamente en este aspecto por lo cual no puede evaluar la efectividad de este enfoque a nivel nacional comparado con el nivel local.

La delegación, buena forma de gobierno y participación son elementos esenciales de un exitoso MTRN

El principio que las personas que poseen, manejan o viven de los recursos naturales deben beneficiarse de ellos y estar involucradas en la toma de decisión concerniente es ampliamente aceptado en el manejo comunitario de recursos naturales y en los círculos más amplios de manejo ambiental. Mucho se ha dicho sobre la *delegación* y la *subsidiaridad*. Sin embargo, el MTRN a una escala formal tiende a incrementar el involucramiento de los niveles superiores de gobierno (por ejemplo, los ministerios competentes de cada país y, a veces aun, múltiples ministerios gubernamentales). Estos niveles pueden ejercer influencia y control que no van en beneficio de las comunidades locales o los propietarios privados de terrenos. En el peor de los casos, el MTRN puede presentar una oportunidad para que los poderes corruptos a nivel nacional obtengan beneficios personales del MTRN. Los donantes, el sector privado y las ONG pueden también dirigir la agenda del MTRN de una manera contraria a los intereses locales.

La buena forma de gobierno al interior del país es por lo tanto esencial para un exitoso MTRN, incluyendo *transparencia y responsabilidad* bilateral entre los niveles superiores e inferiores que controlan la tierra y los recursos. Aquéllos que se encuentran en los niveles inferiores deben poder apropiarse del proceso de MTRN, incluyendo el involucramiento en el diseño e implementación y deben beneficiarse del mismo. Los niveles superiores deben involucrarse dónde y cuándo sean necesarios. Esto refuerza la recomendación en la Sección 4.1.2 de trabajar a los niveles más inferiores posibles en el MTRN. Si las iniciativas se mantienen a un nivel inferior y apropiado, los actores claves podrán mantener el control y propiedad del proceso. Los actores podrán beneficiarse del proceso en proporción con los costos en que incurrieron, de manera que el proceso sea *equitativo*.

La existencia e implementación de políticas y legislación compatibles aumenta el éxito del MTRN

La armonización transfronteriza de políticas y legislación relevante puede ser una importante condición facilitadora para el MTRN. Pero esto puede tomar mucho tiempo y retrasar el proceso de MTRN. La aplicación de control sobre el acceso y uso de los recursos (ya sea por los gobiernos o las estructuras tradicionales) es también importante. El MTRN no podrá tener éxito si las leyes nacionales controlando el uso del recurso no pueden ser aplicadas.

Las decisiones en materia de MTRN se caracterizan por un amplio continuum de acuerdos

Los acuerdos son necesarios en las situaciones donde una de las partes no puede alcanzar un objetivo necesario o deseable sin la participación de la otra parte. Es el *propósito* de los acuerdos el que determina el nivel y tipo de acuerdo *apropiado a una circunstancia particular*. Las interacciones transfronterizas pueden tomar diversas formas, desde las relaciones informales o tradicionales entre usuarios locales del recurso, hasta el Memorandum de Entendimiento o tratados internacionales regulando los programas de manejo de recursos entre países. Los acuerdos pueden comenzar informalmente y desarrollarse al cabo de los años en acuerdos más formales.

En iniciativas de MTRN a gran escala, un protocolo o un acuerdo sombrilla puede negociarse para habilitar a los actores a diferentes niveles a negociar sub-acuerdos.

Las convenciones internacionales actualmente están cumpliendo un papel limitado en el MTRN; los acuerdos económicos regionales pueden tener mayor influencia

A partir de los análisis regionales y los estudios de caso, las convenciones tales como la Convención sobre la Diversidad Biológica y CITES aparentan no estar cumpliendo un papel muy significativo en la promoción o facilitación del MTRN en África sub-sahariana hasta la fecha. Dada la cobertura internacional y sus mandatos técnicos, estas convencio-

nes podrían probablemente ser mucho más efectivas en cuanto al MTRN. La Convención Ramsar y la Convención para la Conservación de Especies Migratorias de Vida Silvestre se encuentran más involucradas, particularmente en sitios específicos. Algunos acuerdos económicos regionales (por ejemplo, SADC) aparentan tener un papel mayor en la facilitación de la colaboración transfronteriza, ya sea directa o indirectamente, existiendo posibilidades de ampliar este papel.

4.1.6 Aspectos institucionales

El enfoque limitado de manejo de recursos naturales del gobierno a través de la aplicación de un tratamiento aislado de recursos/ usos del suelo obstaculizan el MTRN individuales

Este aspecto se observa a nivel nacional en los países africanos y a menudo es un obstáculo al manejo racional e integrado tanto a nivel interno como transfronterizo. Mientras que las comunidades tienen sistemas tradicionales complejos para manejar múltiples recursos naturales y usos del suelo, los gobiernos a través de su herencia burocrática colonial compartimentan los recursos. Diferentes departamentos manejan los aspectos de bosques, vida silvestre, agua, agricultura, etc., y la tierra a menudo se asigna a un sólo uso del suelo. La comunicación y colaboración entre los departamentos del gobierno es a menudo limitada. Sin embargo, el *desarrollo sostenible* –o sea, que integra el desarrollo económico al uso racional de los recursos naturales y el manejo de los ecosistemas– requiere de un *enfoque integrado solventando las barreras existentes de uso del suelo*. El MTRN a gran escala requiere de la contribución gubernamental multisectorial coordinada. De lo contrario, existe el riesgo que el MTRN revierta a estructuras de manejo monosectorial, demasiado débiles para ejercer algún tipo de influencia excepto dentro de su propia jurisdicción. El reto clave es *construir coaliciones* entre las autoridades de manejo con jurisdicciones sobrepuestas, con el fin de alcanzar una *visión común*.

Las estructuras nacionales débiles no pueden crear un sólido MTRN

Una adecuada capacidad organizacional nacional se necesita para el MTRN, con el fin de garantizar la reciprocidad en términos de “cargar con el peso”. Si la capacidad es débil en ambos lados de la frontera, el MTRN tiene pocas probabilidades de tener éxito. Hasta cierto punto, el socio más fuerte puede ayudar a crear capacidad en el socio transfronterizo más débil. Sin embargo, la desigualdad extrema en cuanto a capacidad es un obstáculo para el MTRN. El socio más fuerte puede sentirse muy frustrado ante la incapacidad del socio más débil de participar plenamente. El socio más débil se puede sentir amenazado y dominado por el socio más fuerte. La confianza y cooperación mutuas son difíciles de promover bajo estas circunstancias. Los facilitadores externos pueden cumplir un importante papel creando capacidad en los socios más débiles.

El fortalecimiento de la capacidad es una importante necesidad para el MTRN en África

Muchos de los análisis regionales y los estudio de caso citados anteriormente hacen referencia a la necesidad del fortalecimiento de la capacidad. Las necesidades pueden variar dependiendo de la escala, los recursos, la complejidad, los actores, etc.; se debe dar cierta consideración al desarrollo organizacional, las habilidades técnicas para el manejo de recursos naturales y habilidades comerciales y financieras incluyendo la recaudación de fondos. El fortalecimiento de la capacidad requiere de muchos actores diversos incluyendo las organizaciones comunitarias y los diferentes niveles de gobierno.

El MTRN debe funcionar a través de organizaciones existentes, en lugar de tratar de crear nuevas organizaciones

De la misma forma que el MTRN debe crecer basándose en el manejo interno de los recursos naturales en lugar de inventar iniciativas totalmente nuevas, el MTRN también debe trabajar a través de las organizaciones existentes siempre que sea posible. A la larga esto tiene más probabilidades de éxito que la creación de nuevas organizaciones que puedan no contar con la aceptación de otros actores o no tener sostenibilidad.

El éxito de las primeras etapas de las iniciativas de MTRN a menudo depende en gran medida de unos pocos individuos

Las iniciativas de MTRN son particularmente vulnerables en las fases iniciales, antes que la confianza y las alianzas estén bien establecidas. A menudo algunas pocas personas claves tienen la responsabilidad de *facilitar y dirigir* las iniciativas en desarrollo hacia acuerdos más formales. En la medida en que las iniciativas de MTRN maduran, el papel de estos participantes claves cambia, al consolidarse la capacidad y asumir los socios nacionales su papel de liderazgo. Los acuerdos pueden aumentar la sostenibilidad de los resultados volviendo el proceso menos dependiente de las acciones inmediatas de los individuos.

4.2 Vacíos y necesidades futuras

Dada la relativa novedad de muchas iniciativas de MTRN, los sectores de recursos naturales y conservación todavía se encuentran en una fase de aprendizaje en materia de prácticas transfronterizas. Paralelamente, la gran popularidad del enfoque de MTRN está atrayendo grandes inversiones en África sub-sahariana. Es por lo tanto muy importante que en la medida en que las experiencias se acumulen, sean evaluadas, y las lecciones tanto de los éxitos como de los fracasos sean destiladas y comunicadas ampliamente, a fin de garantizar que estas inversiones sean aplicadas de la manera más efectiva. El enfoque de MTRN necesita evolucionar en el tiempo y desarrollar su estatus como uno de

varios enfoques de manejo de recursos, y quienes lo aplican necesitan desarrollar una buena comprensión de sus beneficios y limitaciones.

En términos de vacíos y necesidades futuras, existen muchos aspectos internos, específicos de los diferentes países, que son relevantes al MTRN. Existen también aspectos que son de naturaleza específicamente internacional. Ciertos aspectos internos son comunes a todas las formas de buen manejo de recursos naturales, incluyendo la voluntad política, el manejo ambiental sano y una adecuada capacidad de las organizaciones participantes. Éstas son condiciones facilitadoras para el MTRN (y su ausencia ocasiona obstáculos), pero dado que no son de naturaleza específica no se cubren en detalle en este documento. Los párrafos a continuación presentan algunos de los aspectos internos e internacionales más específicos que necesitan desarrollarse a fondo con el fin de asegurar el éxito de los procesos de MTRN en África.

4.2.1 Un proceso continuo de aprendizaje

Análisis general

A medida que se ganan nuevas experiencias, se necesita ampliar la comprensión actual del MTRN; el trabajo analítico debe continuar. Griffin *et al.* (1999), Sandwith *et al.* (2001), Singh (1999), Zbicz (1999), el proyecto de MTRN panafricano del BSP (esta publicación) y otros han llevado a cabo análisis de las experiencias de MTRN a la fecha y han creado una base para el conocimiento sobre el proceso de MTRN, sus oportunidades, condiciones facilitadoras y obstáculos. Se deben extraer lecciones de todos los sectores de recursos naturales incluyendo el agua y los recursos marinos y de agua dulce. Las organizaciones que están bien ubicadas para tomar el liderazgo y continuar el análisis incluyen las organizaciones analíticas regionales como el African Centre for Technology Studies (ACTS), UICN (con involucramiento de las comisiones tales como WCPA, SSC/SUSG) y las ONG internacionales que han adoptado un enfoque amplio de paisaje para la conservación.

Análisis específicos y desarrollo de instrumentos

- **Valoración económica del MTRN:** Existe una urgente necesidad de *desarrollar técnicas de análisis costo/beneficio* para el MTRN. Se ha llevado a cabo muy poca valoración económica hasta la fecha para proyectos específicos de MTRN a fin de determinar los costos y beneficios de manejar los recursos colaborativamente a ambos lados de la frontera versus manejarlos independientemente por parte de cada uno de los países. Existen buenas herramientas de valoración económica, aunque todavía hay dificultades para valorar ciertos usos indirectos y no materiales de los recursos naturales y la biodiversidad, así como algunas de las externalidades. Hay una urgente necesidad

de usar las herramientas existentes para desarrollar sistemas de valoración económica para *encontrar el balance óptimo* de las intervenciones de MTRN y las intervenciones de manejo interno de cada país involucrado. Esto incluye la revisión de la opción de manejar de forma completamente interna los recursos a ambos lados de la frontera, o sea, abandonar la ruta transfronteriza.

- **El MTRN y las relaciones políticas:** Existe la necesidad de incrementar nuestra comprensión de cómo las relaciones políticas entre los países afectan el MTRN a diferentes niveles y escalas, y determinar qué tipos de colaboración transfronteriza son posibles y deseables bajo las diferentes relaciones políticas. Un claro entendimiento ayudará a los implementadores a determinar el enfoque más apropiado de MTRN para una situación particular. Un caso especial es el de la construcción de la paz, definiendo el papel que puede cumplir el MTRN para instaurar un clima de confianza y consolidar la colaboración entre los países vecinos.
- **El MTRN y las convenciones ambientales:** Varias convenciones internacionales tienen el potencial de facilitar el MTRN. El papel potencial que los foros ambientales tal como la CBD, CITES, CCD, la Convención Ramsar y la Convención para la Conservación de Especies Migratorias de Vida Silvestre pueden tomar en el MTRN debe investigarse más a fondo, ya que hasta el momento el papel de varias convenciones internacionales parece ser muy limitado. Se deben explorar otras avenidas prometedoras.
- **Las herramientas de evaluación del MTRN:** Éstas ayudan al proceso de decidir si es conveniente emprender una iniciativa transfronteriza o no, y si éste es el caso, determinar cuáles objetivos requieren mayor análisis y refinamiento.
- **El MTRN y el gobierno compartamentalizado:** El MTRN necesita de enfoques holísticos, de múltiples niveles e intersectoriales. Se debe llevar a cabo un estudio en diversos países para determinar cómo las actuales limitaciones se están abordando y qué tipo de soluciones se están considerando.

Comunicar los resultados y las lecciones

Los resultados y las lecciones de MTRN deben diseminarse ampliamente en África y el mundo entero. Esto ayudará a asegurar el manejo más efectivo de los recursos naturales en áreas transfronterizas. Para promover el *intercambio de experiencias y el aprendizaje*, se necesita crear o mejorar los mecanismos de difusión de la información. Algunas posibilidades que vale la pena explorar son:

- **Redes:** Se deben establecer redes de administradores y responsables de políticas de recursos naturales. Para tener éxito, las redes deben tener objetivos y papeles claros, deben llenar una necesidad específica;
- **Centro de información:** Los centros se pueden crear para recopilar publicaciones regionales e internacionales y otra información sobre el MTRN, como hace por ejemplo la Peace Parks Foundation en África austral;

- **Visitas de intercambio a sitios de MTRN:** El visitar otros sitios de MTRN e intercambiar experiencias puede ser extremadamente valioso para los responsables de políticas y los administradores;
- **Cursos de capacitación:** Las universidades deben incorporar aspectos del MTRN a su currículo de recursos naturales, de manera que los estudiantes tengan una base sobre los principios del MTRN cuando trabajen; y
- **Conferencias:** Las conferencias pueden utilizarse como plataformas de intercambio y discusión de nueva información y mejor comprensión.

Bases de datos de experiencias en MTRN en África

En la manera en que la experiencia en MTRN se desarrolla en sitios africanos, los expertos pueden cumplir un papel importante en la construcción de capacidad y asistencia técnica para otras iniciativas de MTRN. Esto incluye la experiencia en aspectos legales, de planificación, facilitación, aspectos organizacionales y aspectos técnicos del manejo de recursos naturales, como propone Griffin (1999). Una base de datos debe incluir los nombres de los expertos, sus áreas de experiencia, idiomas que domina y su disponibilidad. Se puede poner a disposición un fondo para cubrir los viajes y los honorarios de consultoría, apoyando así el amplio desarrollo del MTRN en África.

4.2.2 Enfoques prioritarios

En vista de la muchas iniciativas de MTRN que se encuentran en curso y de los amplios desarrollos en torno al manejo de recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, se han identificado una serie de temas que podrían mejorar la implementación del MTRN.

Promover el papel de MTRN en el desarrollo económico

El MTRN necesita del adecuado apoyo político a fin de integrarlo a la planificación y desarrollo económico regional, apoyando los modos de subsistencia a través del manejo racional de los recursos naturales. *Las oportunidades de inversión y alianzas con el sector privado* deben promoverse. La gama de actividades económicas debe ser tan *amplia como sea factible* para evitar los impactos devastadores del posible colapso de un sólo mercado (por ejemplo el turismo). Sin embargo, los objetivos del MTRN no deben ser relegados a un segundo plano por los objetivos mayores de la planificación regional. Los administradores necesitan reconocer cuándo *negociar y establecer compromisos sabiamente* donde no se perciban beneficios netos, pero deben trabajar para evitar las consecuencias adversas inaceptables a la base de recursos naturales.

Colaborar con todos los sectores y disciplinas

Los que practican el MTRN deben incrementar su comprensión de otros sectores y disciplinas, así como su colaboración tanto dentro de sus países como al otro lado de la frontera, según sea necesario. Esto incluye áreas como la planificación, migración, transporte, agricultura, energía y relaciones exteriores. Se necesita desarrollar nuevas alianzas estratégicas entre los sectores institucionales: la sociedad civil, gobierno y sector privado. Más concretamente, se necesita mayor colaboración entre los diversos sectores de los recursos naturales para un sólido manejo integrado del ecosistema y una utilización múltiple del suelo, a fin de maximizar los posibles beneficios del MTRN. Esta necesidad es particularmente de actualidad en los gobiernos, donde la compartimentalización de los recursos naturales individuales limita la implementación del MTRN.

Integración del MTRN a los foros regionales e internacionales

Donde sea apropiado, el MTRN necesita ser integrado más plenamente a los foros económicos regionales e internacionales (por ejemplo, EAC, SADC, WTO). Los protocolos regionales existentes deben aprovecharse para facilitar y catalizar los procesos de MTRN; los administradores de recursos naturales del gobierno, la sociedad civil y el sector privado necesitan incrementar su comprensión y participación en estos foros regionales.

Financiamiento para el MTRN

El adecuado financiamiento para las iniciativas de MTRN es un reto, particularmente para las iniciativas más grandes. Los ciclos de financiamiento de los donantes a menudo son demasiado cortos para desarrollar una sostenibilidad financiera. Los donantes deben ser realistas acerca del tiempo que toma desarrollar el MTRN, especialmente cuando se opera a niveles superiores con acuerdos formales, y se deben comprometer a apoyar por *periodos más largos de tiempo* si las evaluaciones provisionales indican un progreso exitoso. Los donantes deben poner énfasis en apoyar el proceso y crear capacidad en lugar de buscar resultados rápidos y directos. Los implementadores del MTRN necesitan planificar el financiamiento a largo plazo, incluyendo el involucramiento cuando sea factible, del sector privado y de otros *mecanismos de financiamiento independientes y sostenibles* además de los ciclos de proyectos financiados por los donantes.

Crear capacidad para el MTRN

La creación de capacidad es necesaria para organizaciones e instituciones claves hasta cierto nivel crítico. Mientras que el desarrollo de capacidad debe cubrir una amplia gama de habilidades relacionadas con el manejo de recursos naturales y la conservación de la bio-

diversidad, en el contexto del MTRN se debe prestar atención especial a las habilidades de negociación y resolución de conflictos.

4.3 Comentarios finales

La razón que justifica el MTRN es sólida y existe un creciente interés en el tema en África sub-sahariana. Las oportunidades para el desarrollo del MTRN se están explorando y reconociendo rápidamente por muchas personas que practican y toman decisiones. Paralelamente, los obstáculos son numerosos y variados. En ciertos casos los costos son muy altos en relación con los beneficios y es más efectivo y eficiente que los países manejen sus recursos compartidos de forma independiente.

Es probable que muchas iniciativas transfronterizas se mantengan a un nivel inferior y menos formal en lugar de hacerse mayores y más formales. Dada la gran gama de circunstancias particulares complejas en las regiones transfronterizas, no existe una fórmula ideal para el desarrollo del MTRN. La creación de capacidad, la flexibilidad, la experimentación, el manejo adaptativo, y el aprendizaje y el compartir experiencias serán ingredientes importantes del desarrollo del MTRN en África sub-sahariana en el futuro cercano.

Referencias

Referencias

Publicaciones relacionadas al proyecto transfronterizo del Biodiversity Support Program

Biodiversity Support Program. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa: Highlights and Findings*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001a. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001b. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001c. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Cumming, D. H. M. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Environmental Context: Natural Resources, Land Use, and Conservation*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Griffin, J., D. Cumming, S. Metcalfe, M. t'Sas-Rolfes, J. Singh, E. Chonguiça, M. Rowen, and J. Oglethorpe. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Lanjouw A., A. Kayitare, H. Rainer, E. Rutagarama, M. Sivha, S. Asuma, and J. Kalpers. 2001. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management for Mountain Gorillas in the Virunga-Bwindi Region*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program. *

Lycklama à Nijeholt, R., S. de Bie, and C. Geerling. 2001. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in West Africa. In Biodi-

- iversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Magha, M. I., J-B. Kambou, and J. Koudenoukpo. 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in “W” Park. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program. *
- Metcalf, S. C. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Community Perspectives*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Muruthi, P., and K. Frohardt. 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Amboseli-Longido-Kilimanjaro Area. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Rodgers, A., J. Mugabe, and C. Mathenge. 2001a. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Rodgers, A., R. Nabanyumya, and J. Salehe. 2001b. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Minziro-Sango Bay Forest Ecosystem. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Singh, J. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Global Review*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Steel, L., and B. Curran (with contributions from Henk Hoefsloot). 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Sangha River Trinational Initiative. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- van der Linde, H., J. Oglethorpe, T. Sandwith, D. Snelson, and Y. Tessema (with contributions from Anada Tiéga and Thomas Price). 2001. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program. *

van der Linde, H., D. Zbicz, and J. Stevens. 2001. *Beyond Boundaries: A Bibliography on Transboundary Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Wilkie, D. S., E. Hakizumwami, N. Gami, and B. Difara. 2001. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in Central Africa. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Todas las publicaciones están disponibles en el sitio www.BSPonline.org. Las publicaciones marcadas con un asterisco [] están disponibles también en francés.*

Referencias citadas en esta publicación

Biodiversity Support Program. 1992. *Central Africa: Global Climate Change and Development*. Synopsis. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa: Highlights and Findings*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001a. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001b. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

———. 2001c. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Bwango, A., J. Wright, C. Elias, and I. Burton. 2000. Reconciling national and global priorities in adaption to climate change: With an illustration from Uganda. *Environmental Monitoring and Assessment* 61: 145–159.

Byers, B. 2000. *Understanding and Influencing Behaviors: A Guide*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

Cumming, D. H. M. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Environmental Context: Natural Resources, Land Use, and Conservation*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

- Fowkes, S. 1999. *Cape Action Plan for the Environment: Situation Assessment and Review, Public Involvement Programme*. Metaplan (Pty) Ltd.
- Griffin, J., D. Cumming, S. Metcalfe, M. t'Sas-Rolfes, J. Singh, E. Chonguica, M. Rowen, and J. Oglethorpe. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Griffiths, I. L. 1995. African boundaries and national parks. In G. Blake *et al.*, eds., *The Peaceful Management of Transboundary Resources*, pp 357–370. London, U.K.: Graham&Trotman/Martinus Nijhoff.
- Grimble, R. J., and M-K. Chan. 1995. Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries: Some practical guidelines for making management more participatory and effective. *Natural Resources Forum* 19(2): 113–124
- Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group II. 2001. *Technical Summary. Climate Change 2001: Impacts, Adaption and Vulnerability*. Accepted paper for the Sixth Session of IPCC Working Group II, 13–16 February 2001. IGPP, Geneva, Switzerland.
- Lanjouw A., A. Kayitare, H. Rainer, E. Rutagarama, M. Sivha, S. Asuma, and J. Kalpers. 2001. *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management for Mountain Gorillas in the Virunga-Bwindi Region*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Lycklama à Nijeholt, R., S. de Bie, and C. Geerling. 2001. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in West Africa. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- MacArthur, J. 1997. *Stakeholder Roles and Stakeholder Analysis in Project Planning: A Review of Approaches in Three Agencies—World Bank, ODA and NRI*. New Series Discussion Papers (#73, 22 pp.), Development and Project Planning Centre, University of Bradford, Bradford, U.K.
- Magha, M. I., J-B. Kambou, and J. Koudenoukpo. 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in “W” Park. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in West Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Margoluis R., C. Margoluis, K. Brandon, and N. Salafsky. 2000. *In Good Company: Effective Alliances for Conservation*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

- Margoluis, R., and N. Salafsky. 1998. *Measures of Success: Designing, Managing and Monitoring Conservation and Development Projects*. Washington, D.C., U.S.A. and Covelo, Calif., U.S.A.: Island Press.¹
- . 2001. *Is Our Project Succeeding? A Guide to Threat Reduction Assessment for Conservation*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Metcalf, S. C. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Community Perspectives*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Muruthi, P., and K. Frohardt. 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Amboseli-Longido-Kilimanjaro Area. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Rodgers, A., J. Mugabe, and C. Mathenge. 2001a. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Rodgers, A., R. Nabanyumya, and J. Salehe. 2001b. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Minziro-Sango Bay Forest Ecosystem. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Eastern Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- SADC. 1994. *SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development, ELMS*.
- . 1999. *Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement in the Southern African Development Community*. SADC Wildlife Sector TCU: Lilongwe, Malawi. 14 pp.
- Said, M.Y., R. N. Chunge, G. C. Craig, C. R. Thouless, R. F. W. Barnes, and H. T. Dublin. 1995. *African Elephant Database 1995*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Salafsky, N., and R. Margoluis. 1999. *Mayor que la Suma de sus Partes: Diseñando Programas de Conservación y Desarrollo para Maximizar Resultados y Aprendizaje*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.

1. Próximamente estará disponible también en español

- Salafsky, N., R. Margoluis, and K. Redford. 2001. *Adaptive Management: A Tool for Conservation Practitioners*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Sandwith, T. S., C. Shine, L. S. Hamilton, and D. A. Sheppard. 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. Gland, Switzerland and Cambridge, U.K.: IUCN.
- Shambaugh, J., J. Oglethorpe, and R. Ham, with contributions from Sylvia Tognetti. 2001. *The Trampled Grass: Mitigating the Impacts of Armed Conflict on the Environment*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Singh, J. 1999. *Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa—Global Review*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Steel, L., and B. Curran (con la participación de Henk Hoefsloot). 2001. Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in the Sangha River Trinational Initiative. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- Thorsell, J. 1990. Through hot and cold wars, parks endure. *Natural History* 6(90): 59–60.
- UNESCO. 2000. *MAB Seville 5+ Recommendations for the Establishment and Functioning of Transboundary Biosphere Reserves*. Available online at <http://www.unesco.org/mab/mabicc/2000/eng/TBREng.htm>.
- Westing, A. H. 1998. Establishment and management of transfrontier reserves for conflict and prevention and confidence building. *Environmental Conservation* 25(2): 91–94.
- Wilkie, D. S., E. Hakizumwami, N. Gami, and B. Difara. 2001. Beyond Boundaries: Regional Overview of Transboundary Natural Resource Management in Central Africa. In Biodiversity Support Program, *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Central Africa*. Washington, D.C., U.S.A.: Biodiversity Support Program.
- World Wildlife Fund. 2000. *Stakeholder Collaboration: Building Bridges to Conservation*. Washington, D.C., U.S.A.: World Wildlife Fund.
- World Wildlife Fund-US. In press. *Learning Across Boundaries: Broad-Scale Conservation*. Proceedings from November 19–22, 2000 USAID Global Conservation Program Workshop. Washington, D.C., U.S.A.: World Wildlife Fund. Forthcoming in 2001.

Zbicz, D. C. 1999. *Transboundary Cooperation in Conservation: A Global Survey of Factors Influencing Cooperation between Internationally Adjoining Protected Areas*. Ph.D. diss., Nicholas School of the Environment, Duke University, Durham, N.C., U.S.A.

———. 2001. Global list of internationally adjoining protected areas. In T. S. Sandwith, C. Shine, L. S. Hamilton, and D. A. Sheppard, *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. Gland, Switzerland and Cambridge, U.K.: IUCN.

Anexos

Anexo 1

Listado no-exhaustivo de convenciones y acuerdos, y organizaciones regionales y mundiales relevantes al MTRN

(Nota: Las notas al pie de la página proveen referencia a sitios Web conteniendo el texto de las convenciones y acuerdos o información sobre las organizaciones citadas.)

Convención/ Acuerdo/ Organización	Año (abierto a firma/adoptado/ establecido)	Secciones/notas relevantes
1. Convenciones, acuerdos y organizaciones regionales		
Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (Argelia) ¹	1968	Artículo.2, Artículos XIV.1 y 3 y Artículo XVI En general se centra en el uso sostenible y la conservación del suelo, agua y de la flora y fauna y hace un llamado particular a la consulta entre las partes aguas arriba y aguas abajo en cuanto al desarrollo conjunto y conservación de los recursos de agua superficial o subterránea compartidos para garantizar que la conservación y manejo de los recursos naturales sean considerados como parte integral de los planes de desarrollo regional. También hace un llamado, cuando un plan de desarrollo nacional es susceptible de afectar los recursos naturales de otro Estado, que el Estado planificador consulte con el otro estado; y estipula reglas relativas a la cooperación entre los Estados.
Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) (Comité Interestatal de Lucha contra la Desertificación en el Sahel)	1973	El CILSS se ha desarrollado en una estructura que cumple un papel importante en África occidental en cuanto a la seguridad alimentaria y el manejo de recursos naturales, por ejemplo, en lo relacionado con la desertificación. En 1999 la CEEAO y el CILSS redactaron un programa de acción para África occidental y asignaron un capítulo al manejo transfronterizo de recursos naturales con énfasis en las áreas protegidas, los recursos pastorales y la trashumancia trans-

(Continúa en la siguiente página.)

Convención/ Acuerdo/ Organización	Año (abierto a firma/adoptado/ establecido)	Secciones/notas relevantes
		fronteriza, los bosques y los ecosistemas frágiles (las zonas húmedas y áridas, las áreas montañosas y los manglares). El CILSS puede presentar propuestas a los gobiernos nacionales, pero no tiene poder de implementación. Está compuesto de nueve países: Gambia, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad.
Convención Relativa a la Cooperación en Materia de Protección y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región de África Occidental y Central ²	1981	Preámbulo, Artículo IV.1, Artículo IV.4 y Artículo XIII.3. Hace un llamado a la cooperación entre las partes, la acción conjunta, colaboración con las organizaciones internacionales y ONG y a la investigación compartida.
Protocolo Concerniente a las Áreas Protegidas y la Fauna y Flora Silvestre en la Región de África Oriental	1985	Preámbulo y Artículo VI Hace un llamado a la cooperación cercana, especialmente con relación a los corredores migratorios.
Convención de Nairobi para la Protección, Manejo y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de África Oriental ³	1985	Preámbulo y Artículos X, XI, XIII, XIV, XV Hace un llamado a la cooperación internacional para la protección, manejo y desarrollo de los recursos marinos y costeros a través, por ejemplo, del establecimiento conjunto de áreas protegidas; a la cooperación para la lucha contra la contaminación; y a la colaboración científica y técnica.
Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) ⁴	1992	Hace un llamado a la protección de la biodiversidad; al desarrollo, promoción y armonización de las políticas y programas destinados a la utilización eficaz de los recursos naturales; y al desarrollo y armonización de sanas políticas de manejo ambiental. La Conferencia para la Coordinación del Desarrollo de África Austral (SADCC), precursora del SADC, se estableció en abril de 1980.
Acuerdo para la Conservación de Aves Acuáticas Migratorias de África-Eurasia ⁵	1994	Artículo III — d, f, h, i Estos artículos hacen un llamado a la coordinación de esfuerzos, especialmente en las zonas donde los humedales se extienden a más de un

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

Convención/ Acuerdo/ Organización	Año (abierto a firma/adoptado/ establecido)	Secciones/notas relevantes
		país; a una cooperación internacional para las situaciones de emergencia; y a la investigación y monitoreo conjunto.
Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) ⁶	1996	IGAD es la autoridad que reemplaza a la Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y el Desarrollo (IGADD), creada en 1986 por seis países afectados por la sequía: Djibouti, Etiopía, Kenya, Somalia, Sudan y Uganda para coordinar el desarrollo del Cuerno de África. Eritrea es ahora el séptimo miembro. La seguridad alimentaria y la protección ambiental se identifican como una de tres áreas prioritarias. Se reconoce que la subregión tiene abundantes recursos naturales y humanos que podrían ser desarrollados y explotados para alcanzar la independencia colectiva donde la paz y la seguridad reinen, a la vez que se preserva la base de los recursos naturales y el ambiente. Dentro de esta área prioritaria el IGAD pretende armonizar las políticas de manejo de recursos naturales e iniciar y promover programas y proyectos para alcanzar la seguridad alimentaria regional, el desarrollo sostenido de los recursos naturales y la protección ambiental.
Conferencia sobre los Ecosistemas de Bosque Húmedo del África Central (CEFDHAC, lanzado por la Declaración de Brazzaville)	1996	Esfuerzos colaborativos para el manejo de los bosques de la región de África central; involucra a Burundi, Camerún, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, República del Congo, Ruanda y Santo Tomé y Príncipe.
Declaración de Yaoundé	1999	Apela a una aceleración del desarrollo de las áreas protegidas transfronterizas, adoptando políticas nacionales armonizadas en materia de bosques, haciendo esfuerzos concertados destinados a erradicar la cacería furtiva a gran escala y a una promoción del intercambio nacional y subregional de experiencias, investigación e información.
Convención Relativa a la Conservación de la Vida Silvestre y los Hábitat Naturales de Europa (Berna) ⁷	1979	Capítulo IV – Artículo 10; Capítulo V – Artículo 11a Apela a una coordinación de la investigación y otros esfuerzos para las especies migratorias, cooperando siempre que sea posible. Con énfasis

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

**Convención/
Acuerdo/
Organización**

**Año (abierto a
firma/adoptado/
establecido)**

**Secciones/notas
relevantes**

sis en los Estados europeos que se hayan adherido a la Convención, pero puede proveer conexiones relevantes concerniendo las especies migratorias comunes.

2. Convenciones y acuerdos globales

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)⁸

1971

Artículo 5, Objetivo 7.1

Apela a una consulta sobre los humedales que se extienden por el territorio de más de un país miembro o de ecosistemas acuáticos compartidos; a la identificación de las necesidades internacionales y/o regionales para el manejo de humedales compartidos y cuencas hidrográficas comunes; y al desarrollo e implementación de enfoques comunes.

Convención sobre la Protección de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Convención para el Patrimonio Mundial)⁹

1972

Reconocimiento y apoyo a nivel mundial de sitios específicos del patrimonio cultural y natural; recientemente siendo aplicado en mayor medida también a sitios transfronterizos.

Convención Internacional sobre el Comercio de Especies en Peligro de Fauna y Flora Silvestre (CITES)¹⁰

1973

Provee un marco para el comercio internacional de especies que se enumeran en los Apéndices de la Convención.

Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias (Bonn)¹¹

1979

Artículo III – 4b, Artículo IV-4, Artículo V-5f, Artículo V-5k, Artículo V-5l
Hace un llamado a la prevención de los obstáculos para la migración; a la toma de acciones relativas a las poblaciones animales que periódicamente cruzan las fronteras; al mantenimiento de los hábitats en las rutas de migración; a la coordinación de esfuerzos en la lucha contra la cacería furtiva y al intercambio de información.

Convención sobre Diversidad Biológica¹²

1992

Preámbulo, Artículo 5, 14-1c, 15-2, 18-1, 10-5
Cooperación mundial en lo concerniente al uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la igualdad al com-

(Continúa en la siguiente página.)

(continuación)

**Convención/
Acuerdo/
Organización**

**Año (abierto a
firma/adoptado/
establecido)**

**Secciones/notas
relevantes**

partir los beneficios; cooperación en áreas más allá de la jurisdicción nacional y otras materias de interés mutuo; promoviendo los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para actividades que afectan a otras partes; poniendo a la disposición de las otras partes los recursos genéticos; y la cooperación científica/investigación conjunta.

Principios de Malawi para el Manejo de Ecosistemas para la Convención sobre la Diversidad Biológica

1998

Establece un enfoque holístico basado en el ecosistema para el manejo de los recursos naturales, una razón justificadora para las iniciativas de MTRN. Los principios afirman que los administradores deben considerar los efectos de las actividades en los ecosistemas contiguos e involucrar a todos los sectores relevantes de la sociedad y las disciplinas científicas.

Convención-Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹³

1992

Colaboración regional y subregional para combatir los elementos que causan la degradación de la tierra. Hace un llamado a las ONG y las organizaciones internacionales a que apoyen a los países en desarrollo.

Convención de las Naciones Unidas sobre la Lucha contra la Desertificación¹⁴

1994

Provee un marco internacional para la prevención de la desertificación y hace un llamado a la participación y al examen internacional y de las ONG de los proyectos internos y entre los Estados.

1. http://www.fletcher.tufts.edu/multi/texts/african_convention.txt
2. <http://sedac.ciesin.org/pidb/texts/marine.coastal.west.central.africa.1981.html>
3. <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/marine.coastal.east.africa.1985.html>
4. <http://www.sadc.int>
5. http://www.wcmc.org.uk/cms/aew_text.htm
6. <http://www.igadregion.org>
7. <http://www.nature.coe.int/english/cadres/berne.htm>
8. http://www.ramsar.org/index_key_docs.htm#conv
9. <http://www.unesco.org/whc/archive/convtext.htm>
10. <http://www.cites.ec.gc.ca/>
11. <http://www.wcmc.org.uk/cms/>
12. <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp?lg=0>
13. <http://www.unfccc.de/>
14. <http://www.unccd.int/>

Anexo 2

Analizar los problemas transfronterizos potenciales: una ilustración utilizando estudios de caso de MTRN

Estudio de caso A.2.1: parque “W”

La región que abarca la convergencia actual de las fronteras de Benin, Burkina Faso y Níger constituye el complejo de parque “W” en la sabana de Guinea en el África occidental. La administración colonial francesa inicialmente estableció el corazón de este complejo como un área de cacería en los años 30. Mas tarde, en los años 50, Francia le otorgó el rango de área protegida. Con la independencia, cada nuevo gobierno creó servicios separados para el ambiente encargados de las áreas protegidas y la vida silvestre. Como resultado, la cooperación subsiguiente en cuanto al manejo de parques y la protección de los recursos comunes de vida silvestre ha permanecido muy limitada. Se han realizado modestos esfuerzos de colaboración para garantizar la compatibilidad y complementariedad de la acción en la administración y planificación local, así como esfuerzos para la conservación y uso de los recursos. Los factores nacionales específicos de cada país constituyen esencialmente las fuerzas motrices para dichos esfuerzos.

Sin embargo, ha habido un creciente reconocimiento del impacto transfronterizo del manejo de los recursos en estos tres países. Las autoridades a cargo de la conservación de la naturaleza progresivamente se han dado cuenta de la necesidad de colaborar de forma más cercana con un enfoque común para las áreas protegidas y contiguas para garantizar la sostenibilidad y aumentar la viabilidad ambiental y la rentabilidad del manejo. Como se describió en la Sección 3.2.1, los elefantes se encuentran distribuidos desigualmente en los tres países, como resultado de las presiones humanas con consecuencias directas sobre el hábitat natural en Níger y la atracción turística de los parques de Benin y Burkina Faso. Los tres países han llegado a un acuerdo sobre legislación y medidas para reducir la cacería furtiva.

La infraestructura, los servicios gubernamentales, el manejo de parques, la legislación y la administración local varían significativamente en cada parque nacional y áreas contiguas. Por ejemplo, Burkina Faso ha autorizado a operadores privados para utilizar áreas de cacería pero ha fracasado en compartir exitosamente los beneficios con las comunidades

locales. El resultado ha sido una desafección y desacuerdo de las comunidades con el valor de la conservación. El gobierno ha restablecido los derechos locales preexistentes a la pesca en los ríos del parque. En contraste, los servicios del Níger han prohibido toda la pesca y sólo recientemente han autorizado ciertas licencias de cacería de aves y de alguna fauna menor. Los funcionarios gubernamentales responsables del ambiente se han reunido para acordar algunas posiciones comunes que podrían evitar las prácticas divergentes en las tres áreas del parque que afectan negativamente a las otras.

Los problemas principales en este caso, así como los riesgos y oportunidades asociadas con cada área se resumen en el Cuadro A.2.1. Si se comienza con algunos de los problemas de manejo de recursos naturales, por ejemplo, la competencia por el agua y los recursos de forraje entre la vida silvestre, los pastores trashumantes y las comunidades locales, rápidamente se vuelve aparente que existen impactos sociales, económicos, institucionales y políticos. Algunos de éstos pueden ser abordados con esfuerzos nacionales en cada uno de los países, por ejemplo, garantizando el flujo equitativo de beneficios a nivel local. Sin embargo, los riesgos y oportunidades tienen impactos transfronterizos y no hay forma de separar todos estos problemas o de abordarlos de una manera específicamente nacional. La matriz por lo tanto, refleja un conjunto interactivo de problemas cubriendo todos los sectores. Pone en evidencia la necesidad imperiosa de acciones de manejo nacionales y transfronterizas ya sea para evitar o mitigar un impacto, o crear o mejorar una oportunidad. En el ejemplo del parque “W”, existe un requisito real para construir las capacidades nacionales respectivas para el manejo de los recursos naturales y de emprender la planificación de un programa estratégico para llevarlo a cabo. Al mismo tiempo, los problemas repercuten al otro lado de la frontera y habría una significativa ventaja al abordar estas actividades colectivamente lo cual podría construir confianza y mejorar el manejo cooperativo para algunos de los más serios conflictos de naturaleza transfronteriza.

Luego de casi dos décadas de frecuente contacto, consultas y reuniones regionales, los tres países han acordado un programa regional para mejorar el manejo del parque “W”. La Unión Europea proveerá el financiamiento externo para el esfuerzo, lo cual cubre un campo amplio de problemas desde la investigación científica y difusión de la información hasta la infraestructura y diversificación de actividades económicas. El acuerdo del programa es el resultado de considerables negociaciones y la concientización progresiva del gobierno y la sociedad civil sobre los riesgos de las acciones no coordinadas, tanto en términos de los crecientes conflictos sobre los recursos naturales como sobre la calidad y disponibilidad de los recursos.

Entre otras, la región está en proceso de convertirse en un punto focal para la aplicación de las convenciones internacionales a las áreas protegidas y la biodiversidad. Los tres parques nacionales están en proceso de convertirse simultáneamente en sitios de las Convenciones MAB (El Hombre y la Biosfera), Ramsar y del Patrimonio Mundial. Respondiendo a las oportunidades y responsabilidades que resultan de estas clasificaciones, con la res-

pectiva regulación y monitoreo, lo cual constituirá una fuerza para mecanismos y medidas de manejo más rigurosos y complementarios.

El reto para un nuevo nivel de colaboración entre los tres países será la colaboración entre los servicios de gobierno, el desarrollo de un proceso efectivo para asegurar la compatibilidad de las medidas jurídicas y administrativas y el alcanzar un acuerdo para compartir la responsabilidad en materia de recursos comunes tales como el mantenimiento de la infraestructura vial y las instalaciones turísticas. El impacto sostenido y la viabilidad del apoyo excepcional de la Unión Europea dependerán del compromiso político y las negociaciones para satisfacer los intereses de cada país. El crear los mecanismos financieros y la autonomía necesaria para el manejo futuro será crucial para la sostenibilidad. La oportunidad llega a un buen momento en vista del reconocimiento general a las diversas amenazas a los parques. El contexto global de la descentralización progresiva del poder hacia los gobiernos locales confiere más poder a los actores locales incluyendo los grupos rurales, y crea un ambiente favorable para una mayor transparencia en los asuntos públicos.

CUADRO A.2.1 AMENAZAS Y OPORTUNIDADES PARA EL MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES EN EL PARQUE "W"

Problema	Riesgos y oportunidades			Implicaciones de manejo	
	Benin (Be)	Burkina Faso (BF)	Níger (Ni)	Nacionales	Transfronterizas ↻ Interdependientes → Unilaterales
Recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> La presión de la cacería furtiva resulta en la dispersión de los elefantes hacia BF y Ni (<i>impactos transfronterizos sobre los recursos naturales y a nivel social</i>) Competencia por el uso de los recursos hídricos incluyendo las represas y el acceso al agua para el ganado y la vida silvestre (<i>impacto social y político</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> La densidad de los elefantes excede la capacidad de carga del parque (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) Competencia por el uso de los recursos hídricos incluyendo las represas y el acceso al agua para el ganado y la vida silvestre (<i>impacto social y político</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Los elefantes degradan las áreas del parque debido a la fuerte presión sobre las áreas ribeñas y las restricciones que limitan el movimiento transfronterizo (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) Competencia por el uso de los recursos hídricos incluyendo las represas y el acceso al agua para el ganado y la vida silvestre (<i>impacto social y político</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de una mejor vigilancia en Be Necesidad de tomar medidas para contrarrestar los impactos a largo plazo de exceder la capacidad de carga. Necesidad de una mejor comprensión sobre la composición y funciones de la biodiversidad en los tres componentes del parque 'W' (existe un elemento de colaboración para esta actividad nacional) Necesidad de una planificación de la conservación en cada país 	<ul style="list-style-type: none"> Los administradores perciben la necesidad de una planificación colaborativa de los puntos de agua a fin de obtener una mejor distribución de los elefantes ↻ Es necesario instaurar leyes y reglamentos en materia de cacería compatibles, a fin de evitar los niveles insostenibles de uso ↻ Es urgente alcanzar acuerdos sobre las represas y los regímenes de flujo de los ríos ↻
Social	<ul style="list-style-type: none"> Los pastores se movilizan por el parque y las zonas fronterizas en su trashumancia 	<ul style="list-style-type: none"> Los pastores pasan libremente a través de las fronteras nacionales dentro del parque y hacia las 	<ul style="list-style-type: none"> Los pastores se movilizan por el parque y las zonas fronterizas en su trashumancia anual que 	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de una instancia de arbitraje reposando en las autoridades locales de 	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de un acuerdo sobre la mejor manera de controlar los impactos transfronterizos sobre los

<p>anual que crea conflictos con los agricultores y ejerce mucha presión sobre los hábitats riberinos, los pastos y los recursos hídricos (<i>impacto transfronterizo sobre los recursos naturales</i>)</p>	<p>áreas vecinas con el fin de escapar de los conflictos con el servicio de vida silvestre en Be y Ni (<i>impacto transfronterizo sobre los recursos naturales</i>)</p>	<p>crea conflictos con los agricultores y el servicio de vida silvestre (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>)</p>	<p>las zonas situadas en los bordes del comercio de parques, a fin de resolver los conflictos con los agricultores y consolidar los derechos de los pastores al pasto y al agua</p>	<p>recursos hídricos, que afectan el movimiento de la vida silvestre y la transhumancia ↔→</p>
<p>Económico</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de distribución equitativa de los recursos entre los países, comunidades, sector privado (esto se aplica a los tres países) Oportunidad para asegurar mejores beneficios derivados de la cacería en zonas concesionadas al suroeste del parque (<i>impacto social</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgo de uso insostenible de las concesiones privadas para la cacería adyacentes al parque, que extraen animales de los parques en cada uno de los países (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) Beneficios derivados de la cacería son limitados para las comunidades (<i>impacto social</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Periodos de cacería de fauna menor autorizados en la zona situada al extremo norte del parque (la región de Tamou) 	<ul style="list-style-type: none"> Negociar y reconocer la legitimidad de los derechos al acceso al pasto y otros recursos naturales Garantizar un flujo más equitativo de beneficios derivados de los recursos transfronterizos de cacería Asegurar de forma general la distribución equitativa de los recursos entre las comunidades y el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la distribución equitativa de los beneficios del uso de los recursos compartidos ↔ Armonizar las políticas de cacería para eliminar las divergencias y los impactos transfronterizos ↔ Compartir la responsabilidad sobre los recursos comunes, como el mantenimiento de la infraestructura ↔ Planificar la creación de una industria turística integrada ↔
<p>Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> Poca capacidad para manejar las áreas protegidas (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Poca capacidad para manejar las áreas protegidas (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Pocos recursos para manejar las áreas protegidas (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralizar el poder en favor de los gobiernos locales integrando a las comunidades rurales y sir- 	<ul style="list-style-type: none"> Abordar conjuntamente a los donantes para el financiamiento de un programa para asegurar los niveles compatibles de

CUADRO A.2.1 (CONTINUACIÓN)

Problema	Riesgos y oportunidades			Implicaciones de manejo	
	Benin (Be)	Burkina Faso (BF)	Níger (Ni)	Nacionales	Transfronterizas ↔ Interdependientes → Unilaterales
Institucional (continuación)				<p>viendo de catalizador para mayor transparencia en los asuntos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar papeles y responsabilidades para garantizar la efectividad (en las operaciones contra la cacería furtiva o el desarrollo coordinado del turismo, por ejemplo) • Aclarar la función de los funcionarios gubernamentales y otros actores sobre la mejor práctica de manejo sostenible • Introducir mecanismos intersectoriales e interagenciales eficaces y acuerdos para el manejo de los recursos naturales 	<p>capacidad en los tres países ↔</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducir mecanismos intersectoriales e interagenciales eficaces y acuerdos para el manejo de los recursos naturales a nivel regional ↔ • A nivel regional (y/o nacional): establecer una base financiera para asegurar la sostenibilidad del manejo, así como mecanismos autónomos para la recaudación de fondos y la toma de decisiones

Político

- Falta de transparencia a nivel gubernamental
- Resistencia al cambio legislativo y judicial para la armonización con los otros países (por ejemplo, en lo concerniente a los periodos de cacería, pesca, etc.)
- Conflictos con los grupos más poderosos que se apropian de los recursos causando problemas persistentes con los grupos en desventaja o excluidos
- Sentimiento de una pérdida de soberanía nacional al adherirse a los acuerdos transfronterizos
- Favorecer el compromiso político y las negociaciones para satisfacer los intereses de cada uno de los países
- Reforzar la democracia local y forma de gobierno con implicaciones nacionales y regionales
- Preparar aplicaciones conjuntas para la clasificación de la zona transfronteriza como Sitio del Patrimonio Cultural y Natural, Sitio Ramsar y Reserva de la Biosfera lo cual aumentaría el interés del mundo entero en la región ↻

Estudio de caso A.2.2: El áreas de conservación y desarrollo transfronterizo Maloti-Drakensberg

Las montañas Maloti-Drakensberg se localizan en la frontera (de 300 km de largo) entre Sudáfrica y Lesotho y constituyen un vestigio de la Gran Escarpa, alzándose hasta una altura de 3482m, el punto más alto al sur del Kilimanyaro. El área es de importancia mundial, con una diversidad y recursos culturales excepcionales. Las áreas situadas en Sudáfrica han sido enumeradas como sitios Ramsar y como sitios del Patrimonio Mundial sobre la base de criterios culturales y naturales. El área es también extremadamente importante como cuenca hidrográfica principal y la fuente de la mayoría de los ríos de la subregión. Tanto Lesotho como Sudáfrica dependen fundamentalmente de estas montañas para sus recursos de agua y consecuentemente para su desarrollo económico.

La tierra agrícola de bajo rendimiento de Natal Drakensberg y Lesotho ocupaba una posición geográfica central pero políticamente marginal en la repartición de tierras en África austral que tuvo lugar en el siglo XIX. La distribución demográfica en los entornos del reino montañoso original y el Estado de Lesotho, tiene repercusiones vitales sobre estos recursos. El ecosistema montañoso es frágil y el asentamiento de personas en los puntos más altos ha tenido consecuencias devastadoras tanto para las personas como para el ambiente. En Sudáfrica, las políticas gubernamentales en tiempos del apartheid restringieron a ciertas comunidades a vivir en localidades específicas. En muchos casos estas áreas no contaban con el suficiente espacio o productividad para permitir una forma sostenible de uso del suelo, resultando en su degradación general y pérdida de desarrollo. Las áreas adyacentes a las montañas están entre las áreas de mayor pobreza al momento actual en KwaZulu-Natal. En Lesotho, un sistema de producción ganadera trashumante ha ejercido presión sobre los recursos de pastos en las grandes alturas durante los meses de verano, especialmente a través del uso imprudente del fuego, el cual no respeta fronteras. La creciente hambre por la tierra y falta de empleo alterno o de oportunidades económicas ha resultado en más asentamientos permanentes y agricultura en los humedales de altura, lo cual constituye una amenaza directa a la sostenibilidad de la cantidad y calidad de la producción de agua, así como una amenaza directa a la diversidad de importancia mundial.

La modificación de las relaciones políticas y económicas entre Lesotho y Sudáfrica ha tenido importantes impactos sobre el manejo conjunto de recursos naturales. Completamente rodeado por Sudáfrica, Lesotho ha sido influenciado fuertemente por Sudáfrica desde su independencia en 1966. Aunque fue un destino para refugiados de las políticas del apartheid, Lesotho cooperó con Sudáfrica económicamente y la política oficial era de coexistencia pacífica durante este periodo. Los años de conflicto interno en Sudáfrica se reflejaron en las políticas internas de Lesotho, con una división entre aquéllos a favor o en contra de la colaboración con Sudáfrica. Un impasse político entre los dos países, que condujo a un bloqueo económico de Sudáfrica en 1986, resultó finalmente en mayor cooperación y la firma del Lesotho Highlands Water Treaty, el establecimiento de misiones

comerciales comunes y plenas relaciones diplomáticas en 1992. Después de la transformación política en Sudáfrica, el Presidente Mandela hizo énfasis en la importancia de las buenas relaciones entre los dos países. El creciente involucramiento de los dos países en la Southern African Development Community (SADC) ha llevado a mayor interacción y colaboración a diversos niveles. Todavía existe fricción, sin embargo, alrededor de los problemas persistentes de robo de ganado, contrabando de drogas y litigios no resueltos concerniendo la propiedad de la tierra. Estas actividades han convertido ciertas áreas en zonas difíciles de gobernar y han afectado la viabilidad de las prácticas tradicionales de agricultura a ambos lados de la frontera.

Los lazos económicos y el intercambio, así como la exploración del desarrollo y relaciones turísticas comunes han crecido en los últimos años. El Drakensberg-Maloti Programme es un ejemplo de una relación nueva. Fue iniciado en 1982 a solicitud del Gobierno de Lesotho como un esfuerzo colaborativo entre los dos países. Supervisado por un comité de enlace intergubernamental, el programa continuó hasta 1993 cuando se retiró el financiamiento en una fase cuando la mayoría de la información de línea de base había sido recopilada, pero sin haberse desarrollado las estrategias de planificación e implementación de uso del suelo. Desde esa época, las autoridades de cada país han consultado con una gran gama de actores incluyendo a las organizaciones internacionales de donantes para conservar el momentum inicial del programa. Esto ha culminado en la preparación de una propuesta exhaustiva para un programa de conservación y desarrollo transfronterizo apoyado por el Fondo Mundial para el Ambiente y la firma de un Memorandum de Entendimiento bilateral comprometiéndolo a cada país a un programa de cooperación para planificar y desarrollar estratégicamente esta región.

Como resultado, en la mayoría de los programas de conservación y desarrollo a gran escala, los problemas entran en interacción (ver el resumen en el Cuadro A.2.2). El reconocimiento de los recursos biológicos y culturales comunes y el riesgo de su degradación ha iniciado las discusiones transfronterizas. Desde el punto de vista de conservación de biodiversidad y manejo de recursos, el programa promueve el concepto de un área protegida transfronteriza con el potencial de desarrollarse en un Sitio del Patrimonio Mundial transfronterizo. Igualmente tiene la visión de la creación de vínculos del ecosistema situados a ambos lados de la frontera para garantizar que las áreas de conservación prioritarias efectivamente representan la diversidad de importancia mundial. Aunque algunas partes principales de este programa se podrían llevar a cabo a nivel nacional, las áreas de mayor riqueza y sus ecosistemas subyacentes son de naturaleza inherentemente transfronteriza.

Sin embargo, la agenda del desarrollo económico regional más amplio constituye la principal fuerza motriz del programa. Desde una perspectiva de manejo de recursos naturales, la única alternativa viable a la degradación continua de los recursos naturales es desarrollar alternativas económicas para la agricultura de subsistencia. Grandes extensiones de tierra se encuentran bajo un régimen de tenencia comunal, pero con una relativamente reciente

historia de explotación. Existe la urgente necesidad de comprender el grado al cual este ecosistema puede garantizar la subsistencia de los individuos y de intercambiar lecciones entre los países sobre el manejo de las pasturas, la forma de gobierno local para el manejo de los recursos naturales y acuerdos de co-manejo. Es crucial que las comunidades locales se involucren en el manejo de las áreas protegidas existentes (y el establecimiento de nuevas áreas), así como en la implementación de programas de manejo efectivo para contrarrestar las amenazas de plantas invasoras y la erosión del suelo.

Sin un motivador económico principal, es poco probable que se puedan solventar los obstáculos para el manejo sostenible de recursos naturales. El potencial de desarrollo económico del área sobre la base del desarrollo y mercadeo del área transfronteriza como un destino turístico mundial es realístico si el vacío en la inversión puede reducirse por medio de un apoyo gubernamental substancial para la infraestructura. La concientización ha llevado a la identificación del área por parte de ambos países como un candidato a la inversión rápida en la forma de una iniciativa de desarrollo de espacio, que puede construir sobre la voluntad política y el compromiso de los acuerdos bilaterales. El programa transfronterizo consecuentemente demanda un alto nivel de cooperación, construcción de capacidad y apoyo técnico para la planificación estratégica. Esto asegura que los objetivos de desarrollo sean alcanzados en una forma aceptable y de beneficio para las comunidades locales a la vez que asegura la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales y culturales.

CUADRO A.2.2 EL FUNDAMENTO DEL MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES EN LAS MONTAÑAS DE MALOTI-DRAKENSBURG COMPARTIDAS POR EL REINO DE LESOTHO Y LA REPÚBLICA DE SUDÁFRICA

Problema	Riesgos y oportunidades		Implicaciones de manejo	
	Reino de Lesotho (Les)	Sudáfrica (SA)	Nacionales	Transfronterizas ↻ Interdependientes → Unilaterales
Recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> Degradación de humedales de altura y recursos de pastura (<i>impacto social y económico</i>) Régimen insostenible de quema, con el fuego no controlado cruzando la frontera de Sudáfrica (<i>impacto económico y sobre los recursos naturales</i>) Falta de un sistema de áreas protegidas que represente la biodiversidad de importancia mundial Escasa infraestructura de manejo para la conservación de la naturaleza en el parque nacional Sehlabathebe y nuevas áreas protegidas 	<ul style="list-style-type: none"> Las invasiones de plantas exóticas amenazan la biodiversidad y son costosas de remediar (<i>impacto económico</i>) Erosión artificial acelerada por las actividades humanas El patrimonio de arte rupestre está amenazado por factores humanos y ambientales (<i>impacto social</i>) El parque Ukhahlamba-Drakensberg ha sido declarado sitio del patrimonio mundial y sitio Ramsar 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los planes de manejo de la conservación para las áreas protegidas componentes (Les y SA) Establecer nuevas áreas protegidas para componentes irremplazables de biodiversidad de importancia mundial Mejorar el manejo de áreas protegidas (Les) Preparar programas de restauración para especies prioritarias (Les y SA) Desarrollar una infraestructura de manejo de áreas protegidas (Les) 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una visión estratégica y un programa de implementación para el área transfronteriza ↻ Generar información compatible y constituir una base de conocimiento ↻ Desarrollar una zonificación compatible del uso del suelo; que traspase las fronteras de país ↻ Elaborar programas compatibles en materia de manejo de recursos naturales e implementarlos cooperativamente (por ejemplo, el manejo del fuego) ↻

CUADRO A.2.2 EL (CONTINUACIÓN)

Problema	Riesgos y oportunidades		Implicaciones de manejo	
	Reino de Lesotho (Les)	Sudáfrica (SA)	Nacionales	Transfronterizas Interdependientes Unilaterales
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Experimentar con enfoques participativos en materia de manejo de áreas de pasto y áreas protegidas (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) • Invasión humana en los ambientes frágiles de montaña de importancia mundial (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las disparidades ocasionadas por las políticas de los gobiernos anteriores han resultado en un desarrollo socioeconómico desigual a lo largo del paisaje (<i>impacto sobre la economía y los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar proyectos de desarrollo integrado con involucramiento pleno de los actores (SA y Les) • Mejorar los programas de conservación comunitaria en las zonas bajo un régimen de propiedad comunal (Les y SA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de experiencia de manejo de áreas de pasto a grandes alturas en las áreas comunales en Lesotho a áreas similares en SA → • Compartir enfoques en materia de instituciones locales ↔
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • El pastoralismo trashumante lleva a la tragedia de los comunes (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) • Pocas alternativas económicas para el uso sostenible; altos niveles de pobreza (<i>impacto social y sobre los recursos naturales</i>) • Alto potencial para el desarrollo turístico en las regiones montañosas (Les) 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un potencial para acelerar el desarrollo de la industria turística basada en atractivos claves • Existencia de una oportunidad para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas económicamente marginadas sobre la base de un desarrollo turístico acelerado (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Emprender un reforzamiento de la capacidad para el desarrollo empresarial e involucramiento en el turismo (Les y SA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un destino turístico transfronterizo de renombre mundial (El Techo de África) con trabajo colaborativo entre SA y Les en materia de mercadeo y desarrollo ↔

<p>Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación de los acuerdos institucionales relativos a la región montañosa (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) • Limitación de las actividades de conservación de la naturaleza a un solo par-nacional (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) <p>• Riesgo de fragmentación de los acuerdos institucionales relativos a la conservación de la naturaleza, el uso del suelo y control del desarrollo (<i>impacto sobre la economía y los recursos naturales</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los modelos de consejos de administración locales proveen oportunidad para el involucramiento directo de las comunidades en el manejo de las áreas protegidas (<i>impacto social</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear Foros Comunitarios de Conservación (Les) y Consejos de Administración Locales para las Áreas Protegidas (SA) • Armonizar la legislación relativa a la conservación de la naturaleza, así como el manejo de la jurisdicción nacional y subnacional (SA) • Crear una agencia efectiva para la conservación de la naturaleza (Les) <p>• Buscar acuerdos bilaterales y establecer un comité director transfronterizo compuesto por los actores principales presentes en cada país ↻</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar una propuesta común para la clasificación de la zona transfronteriza como un Sitio del Patrimonio Mundial y Sitio Ramsar ↻ • Reforzar la capacidad al nivel transfronterizo, a fin de mejorar el manejo de los recursos naturales →
<p>Político</p> <ul style="list-style-type: none"> • La inestabilidad política sigue sin resolverse (<i>impacto social y sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la cooperación entre los gobiernos nacionales y las autoridades provinciales y con las estructuras locales de gobierno (SA y Les) • Fomentar la reconciliación política y la cooperación entre Les y SA

Estudio de caso A.2.3: La población de gorilas de montaña de Virunga-Bwindi

Los gorilas de montaña viven en los bosques africanos subalpinos de tres países: la República Democrática del Congo, Ruanda y Uganda. Estos bosques están divididos en dos bloques de bosque –los Volcanes de Virunga y Bwindi– que son unidades ecológicas separadas. En Virungas, donde las fronteras de los tres países se juntan, existen tres parques nacionales contiguos y hay un cuarto parque en Bwindi en Uganda. La conservación de la población en peligro de gorilas de montaña se encuentra por lo tanto bajo el mandato de tres autoridades nacionales de áreas protegidas. Los parques nacionales funcionan en interacción; su viabilidad es esencial para la supervivencia de los gorilas.

El Programa Internacional de Conservación de los Gorilas (PICG) ha estado trabajando en la región de Virunga-Bwindi en África central desde 1991. El programa es conducido por una coalición de tres ONG internacionales: African Wildlife Foundation (AWF), Fauna and Flora International (FFI) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La misión del PICG es la conservación de los gorilas de montaña y los bosques africanos subalpinos compartidos por estos tres países. Aunque mucho del trabajo se realiza en apoyo de las autoridades de estas tres áreas protegidas, el PICG cuenta con el mandato de las autoridades para trabajar en problemas transfronterizos relativos a la conservación de los gorilas.

Antes de la llegada del PICG, los cuatro parques eran administrados como entidades separadas por las autoridades nacionales de áreas protegidas. Una alta densidad de población humana, con carácter invasivo, la cacería furtiva, la deforestación y agitación civil amenazan los hábitats boscosos y estas amenazas provienen de todos los puntos y de ambos lados de las fronteras. Se ha reconocido que la única manera de proteger efectivamente este hábitat es abordando estas amenazas desde todos los puntos.

El Cuadro A.2.3 resume los problemas involucrados en la consideración de este programa transfronterizo. El peligroso estado de la población de gorilas ha catalizado la intervención y, hasta cierta medida, el enfoque en los gorilas y la expansión del turismo asociado han generado un fortalecimiento de la capacidad de acción a nivel de la conservación de la naturaleza. El programa transfronterizo ha identificado una gama de factores sociales, económicos y políticos así como institucionales que deben ser abordados simultáneamente con los factores de manejo de recursos naturales. Políticamente, el área es altamente inestable, con dos países en guerra contra un tercero, creando un contexto extremadamente difícil para los programas colaborativos. Además, el movimiento a gran escala de refugiados ha tenido enormes consecuencias perjudiciales para la diversidad y los recursos naturales. Bajo esta situación, la habilidad del programa para operar a nivel nacional, mientras mantiene una perspectiva transfronteriza, ha garantizado que el desarrollo de la cooperación entre las autoridades de las tres áreas protegidas no se pierda por completo. De

hecho, la confianza y comprensión creada entre las tres administraciones para el manejo de los parques es una semilla que vale la pena nutrir como una base para una paz duradera en la región.

El PICG ha trabajado con las autoridades nacionales de las áreas protegidas para una conservación regional transfronteriza utilizando una serie de diversas estrategias para establecer prácticas de manejo no conflictivas para una colaboración total. La selección de estrategias se ha basado en las necesidades, oportunidades y obstáculos propios de la región. El hecho que los incentivos y beneficios, junto con los costos del manejo efectivo, son comparables en los tres países ha permitido crear un fuerte sinergismo y enfoques similares para el programa en general. El énfasis ha sido en la conservación efectiva en el terreno, avanzando progresivamente hacia el reconocimiento e institucionalización de estos enfoques a mecanismos y acuerdos formales a los niveles políticos.

El caso de Virunga-Bwindi ilustra la necesidad de evaluar los fundamentos para llevar a cabo un programa o colaboración transfronteriza. El PICG se ha esencialmente centrado en las intervenciones a nivel nacional creando capacidad en cada uno de los tres países. No ha sido necesario, por lo tanto, que los tres países en sí traten de establecer un programa transfronterizo. En la manera en que las actividades nacionales progresan, los impactos transfronterizos del programa se han vuelto más obvios, así como la necesidad de áreas específicas de colaboración. El PICG ha cumplido un papel de facilitador para la cooperación internacional y de intermediario de los acuerdos políticos para garantizar el compromiso con el manejo transfronterizo de recursos naturales. También ha podido identificar las oportunidades para el desarrollo social y económico. Esto se ha mejorado con un enfoque regional más sólido, que los tres países no hubieran podido alcanzar independientemente. Finalmente, la multiplicación de oportunidades resultante del programa conjunto ha catalizado la negociación para el establecimiento más formal de un área protegida transfronteriza apoyada por acuerdos políticos entre los países.

CUADRO A.2.3 EL FUNDAMENTO PARA EL MANEJO TRANSFRONTERIZO DE RECURSOS NATURALES EN EL COMPLEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS VIRUNGA/BWINDI COMPARTIDO POR UGANDA, LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y RUANDA

Problema	Riesgos y oportunidades			Implicaciones de manejo		
	Uganda (Ug)	República Democrática del Congo (RDC)	Ruanda (Ru)	Nacionales	Transfronterizas	Interdependientes
Recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Bosque africano subalpino compartido con la RDC y Ru. Sitio del Patrimonio Mundial en Uganda • Población móvil de gorilas que atraviesa las fronteras (<i>impacto económico</i>) • La aplicación efectiva de las leyes relacionadas con los gorilas de montaña necesita de una coordinación (<i>impacto institucional y social</i>) • Los bosques son importantes en términos de biodiversidad y especies endémicas y tienen un papel ecológico crítico como cuencas de 	<ul style="list-style-type: none"> • Bosque africano subalpino compartido con la RDC y Ug. Sitio del Patrimonio Mundial en la RDC • Población móvil de gorilas que atraviesa las fronteras (<i>impacto económico</i>) • La aplicación efectiva de las leyes relacionadas con los gorilas de montaña necesita de una coordinación (<i>impacto institucional y social</i>) • Los bosques son importantes en términos de biodiversidad y especies endémicas y tienen un papel ecológico crítico como cuencas de importancia y en el control de la erosión del 	<ul style="list-style-type: none"> • Bosque africano subalpino compartido con la RDC y Ug. Sitio del Patrimonio Mundial en Ru • Población móvil de gorilas que atraviesa las fronteras (<i>impacto económico</i>) • La aplicación efectiva de las leyes relacionadas con los gorilas de montaña necesita de una coordinación (<i>impacto institucional y social</i>) • Los bosques son importantes en términos de biodiversidad y especies endémicas y tienen un papel ecológico crítico como cuencas de importancia y en el control de la erosión del 	<ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades encargadas de las áreas protegidas deben asegurar la compatibilidad a nivel regional de las políticas de manejo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperar para asegurar una estrategia a nivel de paisaje para el ecosistema de bosque africano subalpino compartido 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperar para asegurar una estrategia a nivel de paisaje para el ecosistema de bosque africano subalpino compartido

<p>la erosión del suelo en las áreas adyacentes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>medios para la integración del manejo ↻</p>
<p>la erosión del suelo en las áreas adyacentes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>medios para la integración del manejo ↻</p>
<p>la erosión del suelo en las áreas adyacentes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>centes bajo cultivo agrícola; está también en curso una política de uso de los recursos polivalente y no-extractiva (<i>impacto social, económico y político</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy poco bosque existe afuera del parque, por lo que los bosques son vistos como fuentes de recursos y tierra arable (<i>impacto social, económico, institucional y político</i>) • Muy pocas familias desplazadas se establecen en el parque 	<p>medios para la integración del manejo ↻</p>
<p>Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décadas de represión inhibieron el desarrollo económico nacional (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Décadas de represión inhibieron el desarrollo económico nacional (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Décadas de represión inhibieron el desarrollo económico nacional (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • La experiencia del manejo participativo en Ug puede ser comparada con Ru y RDC →

CUADRO A.2.3 EL (CONTINUACIÓN)

Problema	Riesgos y oportunidades		Implicaciones de manejo	
	Uganda (Ug)	República Democrática del Congo (RDC)	Ruanda (Ru)	Nacionales
Social (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de co-manejo con las comunidades locales existen para un turismo basado en los gorilas (<i>impacto social e institucional</i>) • La participación de las comunidades y autoridades locales ha sido implementada desde hace varios años (<i>impacto institucional</i>) • El empleo creado al interior y fuera de las áreas protegidas vinculados con las actividades de manejo de recursos naturales (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra ininterrumpida de 1996 a la fecha (<i>impacto económico, institucional y sobre los recursos naturales</i>) • El empleo creado al interior y fuera de las áreas protegidas vinculados con las actividades de manejo de recursos naturales (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra de 1990 a 1994 y problemas con la insurgencia a la fecha (<i>impacto económico, institucional y sobre los recursos naturales</i>) • El empleo creado al interior y fuera de las áreas protegidas vinculados con las actividades de manejo de recursos naturales (<i>impacto económico</i>) • Implicación social reforzada a nivel de la participación en el manejo de recursos naturales (<i>impacto económico y sobre los recursos naturales</i>) 	<p>↻ Interdependientes → Unilaterales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir sobre la historia común y las agrupaciones sociales para la cooperación regional ↻
	<ul style="list-style-type: none"> • El turismo basado en los gorilas puede cubrir los costos del manejo del parque y contribuir significativamente al 	<ul style="list-style-type: none"> • El turismo basado en los gorilas puede cubrir los costos del manejo del parque y contribuir significativamente al 	<ul style="list-style-type: none"> • Los conflictos regionales han afectado negativamente el turismo y las entradas económicas del parque (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el crecimiento regional del turismo basado en las áreas protegidas para el beneficio de los
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • El turismo basado en los gorilas puede cubrir los costos del manejo del parque y contribuir significativamente al 	<ul style="list-style-type: none"> • El turismo basado en los gorilas puede cubrir los costos del manejo del parque y contribuir significativamente al 	<ul style="list-style-type: none"> • Los conflictos regionales han afectado negativamente el turismo y las entradas económicas del parque (<i>impacto económico</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegura que los mecanismos para compartir los beneficios estén activos • Asegurar la plena el beneficio de los

<p>mente al presupuesto de las autoridades de parque y al desarrollo de la economía nacional a todos los niveles (<i>impacto social, institucional, político y sobre los recursos naturales</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los conflictos regionales han afectado negativamente el turismo y las entradas económicas del parque (<i>impacto social, institucional y sobre los recursos naturales</i>) • Los mecanismos para compartir los beneficios han sido desarrollados (<i>impacto social y sobre los recursos naturales</i>) • Mecanismos para evitar el daño causado a los cultivos por parte de los gorilas han sido identificados (<i>impacto social y sobre los recursos naturales</i>) • Mecanismos para evitar el daño causado a los cultivos por parte de los gorilas han sido identificados y están implementados (<i>impacto social</i>) • El turismo tiene el potencial de afectar negativamente a los gorilas a través de enfermedades y perturbación (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<p>presupuesto de las autoridades de parque y al desarrollo de la economía nacional a todos los niveles (<i>impacto social, político y sobre los recursos naturales</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los conflictos regionales han afectado negativamente el turismo y las entradas económicas del parque (<i>impacto social, institucional y sobre los recursos naturales</i>) • Mecanismos para evitar el daño causado a los cultivos por parte de los gorilas han sido identificados y están siendo implementados (<i>impacto social</i>) • El turismo tiene el potencial de afectar negativamente a los gorilas a través de enfermedades y perturbación (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<p><i>to social, institucional y sobre los recursos naturales</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • El turismo basado en los gorilas puede cubrir los costos del manejo del parque y contribuir significativamente al presupuesto de las autoridades del parque y al desarrollo de la economía nacional a todos los niveles (<i>impacto social, institucional, político y sobre los recursos naturales</i>) • Los mecanismos para compartir los beneficios han sido desarrollados (<i>impacto social y sobre los recursos naturales</i>) • Mecanismos para evitar el daño causado a los cultivos por parte de los gorilas han sido identificados y están siendo implementados (<i>impacto social</i>) • El turismo tiene el potencial de afectar negativamente a los gorilas a través de enfermedades y perturbación (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>) 	<p>participación de las comunidades locales en las oportunidades empresariales</p>	<p>tres países ↻</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un conjunto de principios y reglas para el manejo del turismo en cada uno de los países ↻ • Extender las experiencias del manejo del daño causado a los cultivos por los gorilas a los vecinos → • Considerar el desarrollo de un fondo común para el financiamiento de actividades transfronterizas ↻
--	---	--	--	--

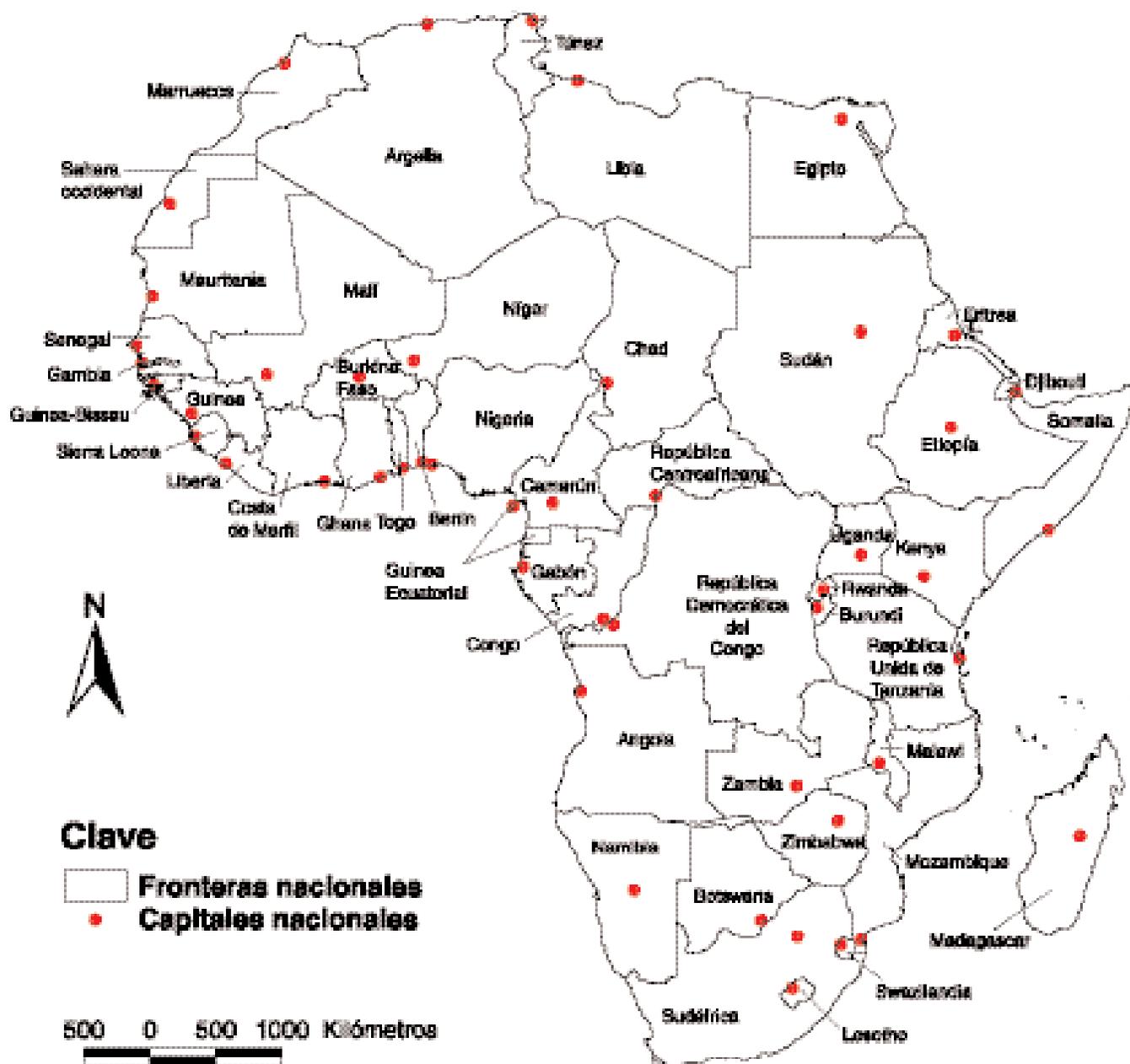
CUADRO A.2.3 EL (CONTINUACIÓN)

Problema	Riesgos y oportunidades		Implicaciones de manejo	
	Uganda (Ug)	República Democrática del Congo (RDC)	Ruanda (Ru)	Nacionales ↻ Transfronterizas ↻ Interdependientes → Unilaterales
Económico (continuación)	gorilas a través de enfermedades y perturbación (<i>impacto sobre los recursos naturales</i>)			
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> La organización para-estatal tiene el mandato apropiado y estructura para manejar efectivamente la conservación y el turismo dentro del parque 	<ul style="list-style-type: none"> La organización para-estatal tiene el apropiado mandato y estructura para manejar efectivamente la conservación y el turismo dentro del parque Ninguna entrada económica regular debido a la guerra: por consiguiente, no hay pago de salarios para el personal a cargo de la conservación (<i>impacto económico y sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> La organización para-estatal tiene el apropiado mandato y estructura para manejar efectivamente la conservación y el turismo dentro del parque 	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar las leyes y políticas de conservación en los tres países ↻ Usar las convenciones internacionales para proveer un marco consistente para la acción concertada de conservación ↻ Fomentar la cooperación en el terreno entre las cuatro áreas protegidas conformando el complejo ↻ Establecer protocolos comunes de comunicación y un sistema

<p>Institucional (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer vínculos y coordinación entre las autoridades de parque y los ministerios correspondientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema compatible de capacitación ↻ • Habilitar enfoques comunes de inversión, a fin de asegurar que cada componente del complejo transfronterizo reciba un financiamiento apropiado ↻ 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la adopción de un acuerdo transfronterizo de MTRN involucrando a los tres países ↻ • Es imperativo forjar un compromiso político más cercano al programa transfronterizo para sostener la cooperación en el terreno a largo plazo ↻
<p>Político</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad regional debido al conflicto y la acción de los rebeldes (<i>impacto social, económico y sobre los recursos naturales</i>) • El efecto del conflicto sobre la sociedad civil ha limitado el modo de vida ya que no hay una economía de mercado y hay poco empleo legítimo; la gente cosecha los recursos del parque ilegalmente (<i>impacto social, económico y sobre los recursos naturales</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad regional debido al conflicto y la acción de los rebeldes (<i>impacto social, económico y sobre los recursos naturales</i>) • Problemas con los insurgentes de la RDC (<i>impacto social, económico e institucional</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la cooperación entre las autoridades de los parques y las formas existentes de gobierno y los militares

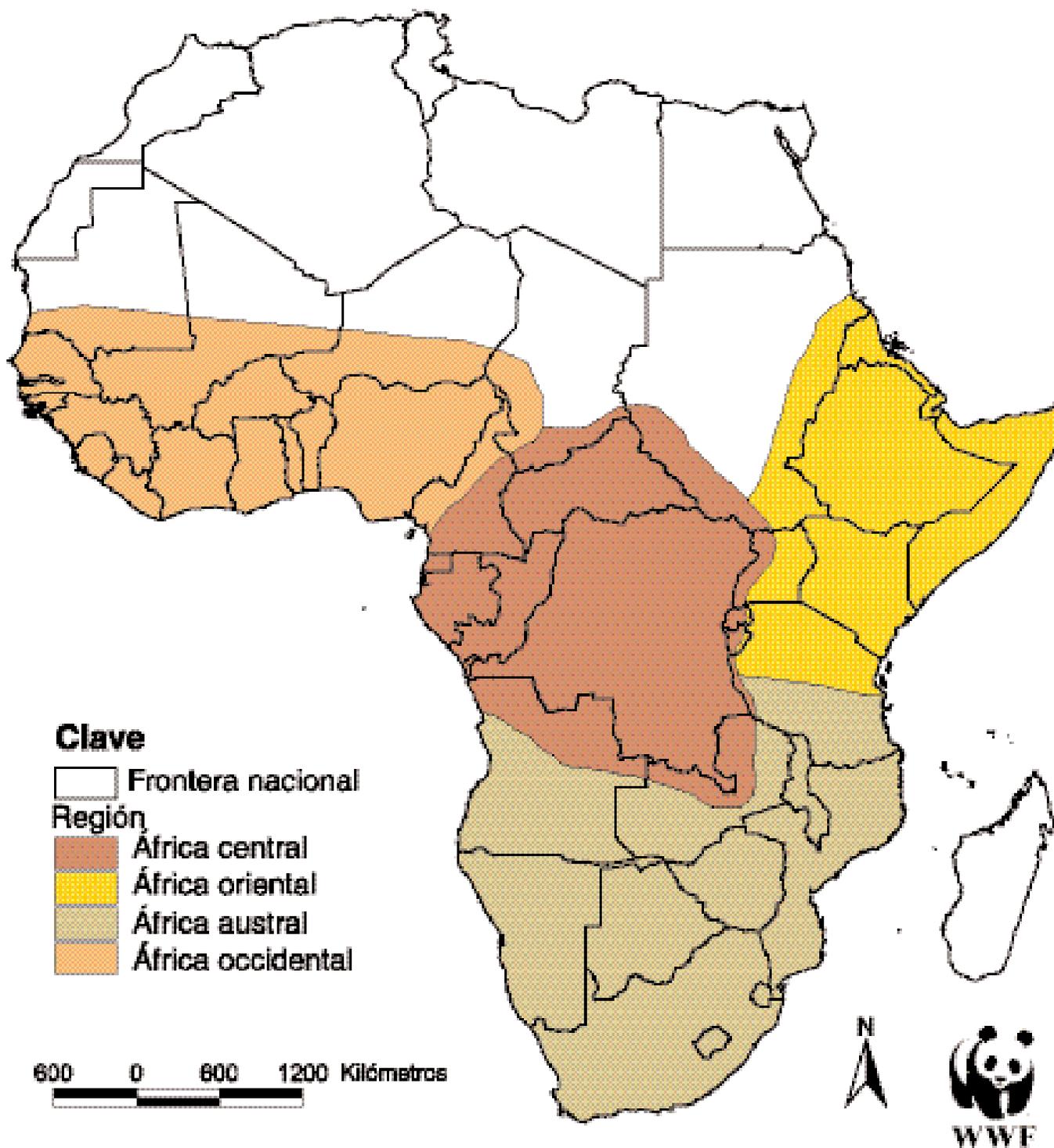
Mapas

MAPA 1 — PAÍSES DE ÁFRICA



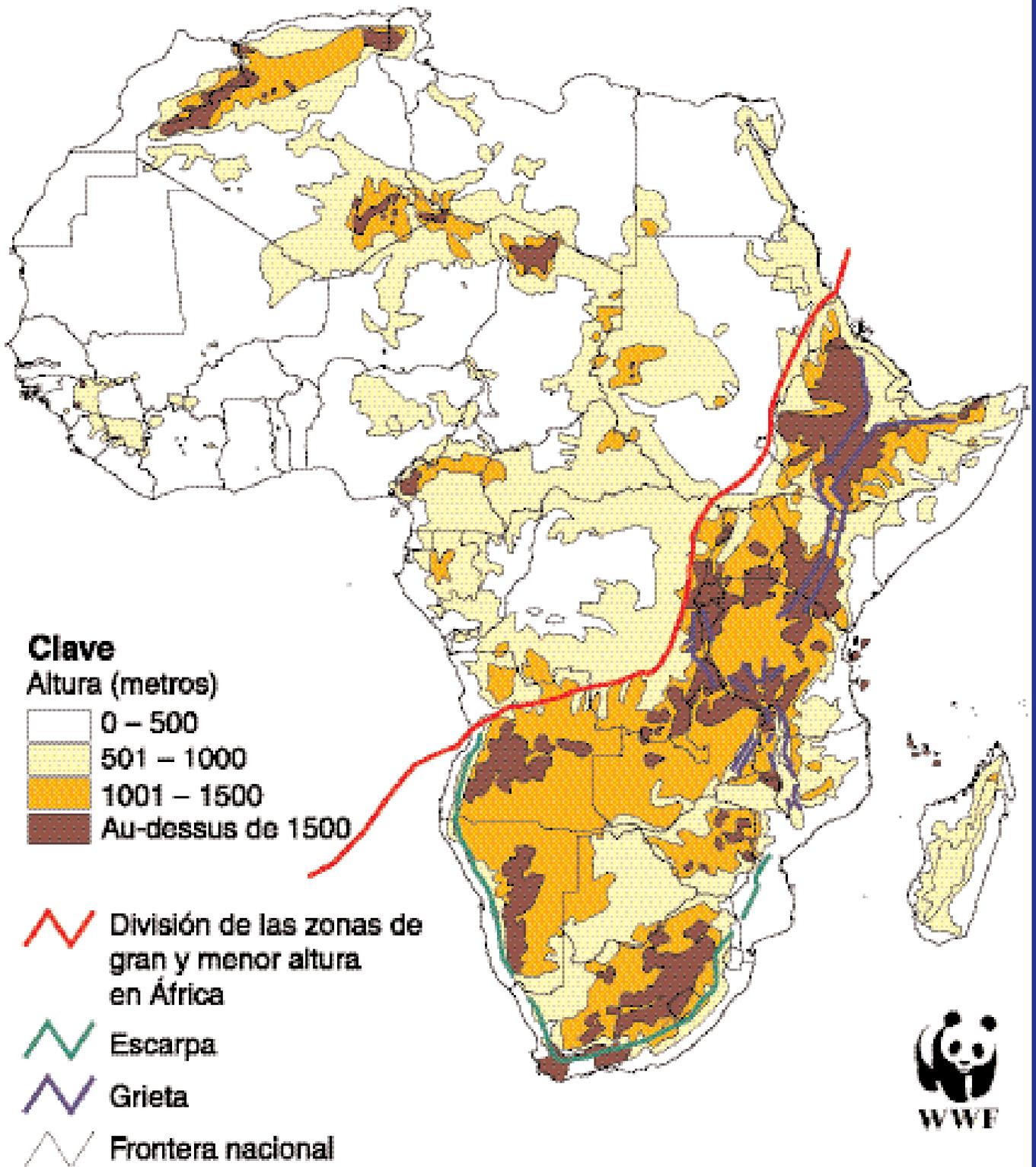
Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.

MAPA 2 — REGIONES DEL PROYECTO DE MTRN



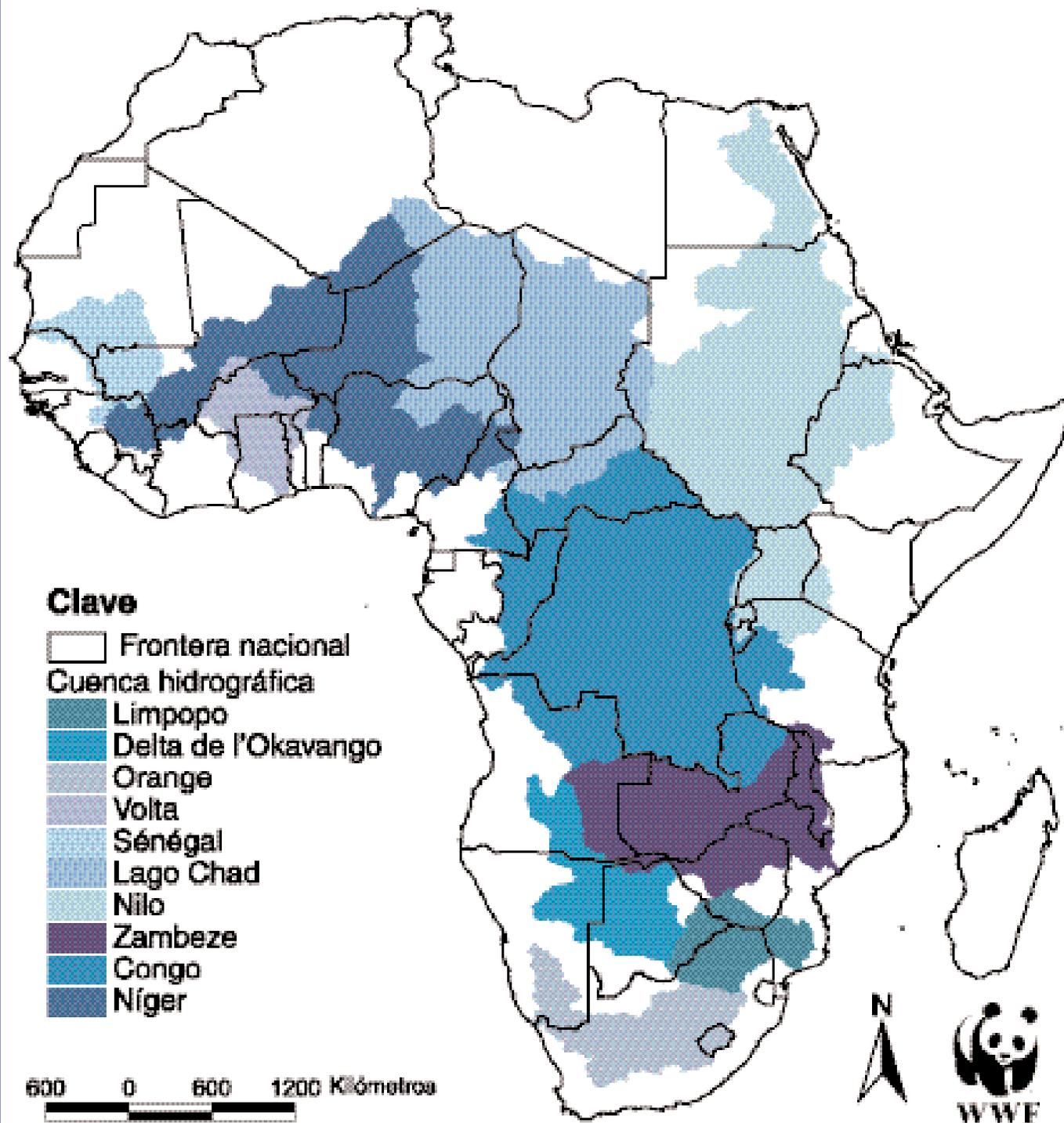
Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.

MAPA 3 — TOPOGRAFÍA GENERAL DE ÁFRICA



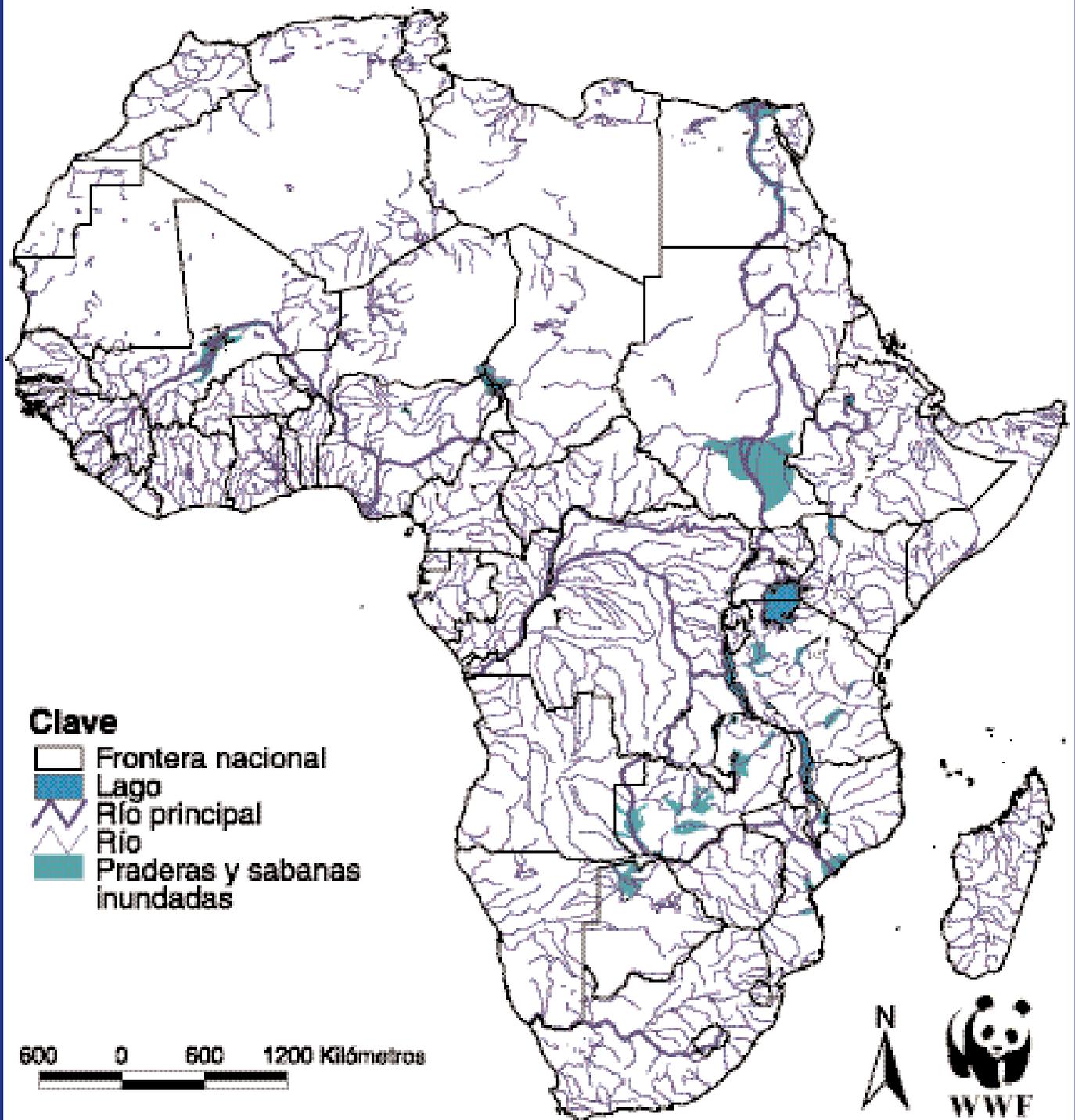
Fuente: WWF SARPO.

MAPA 4 — PRINCIPALES CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE ÁFRICA



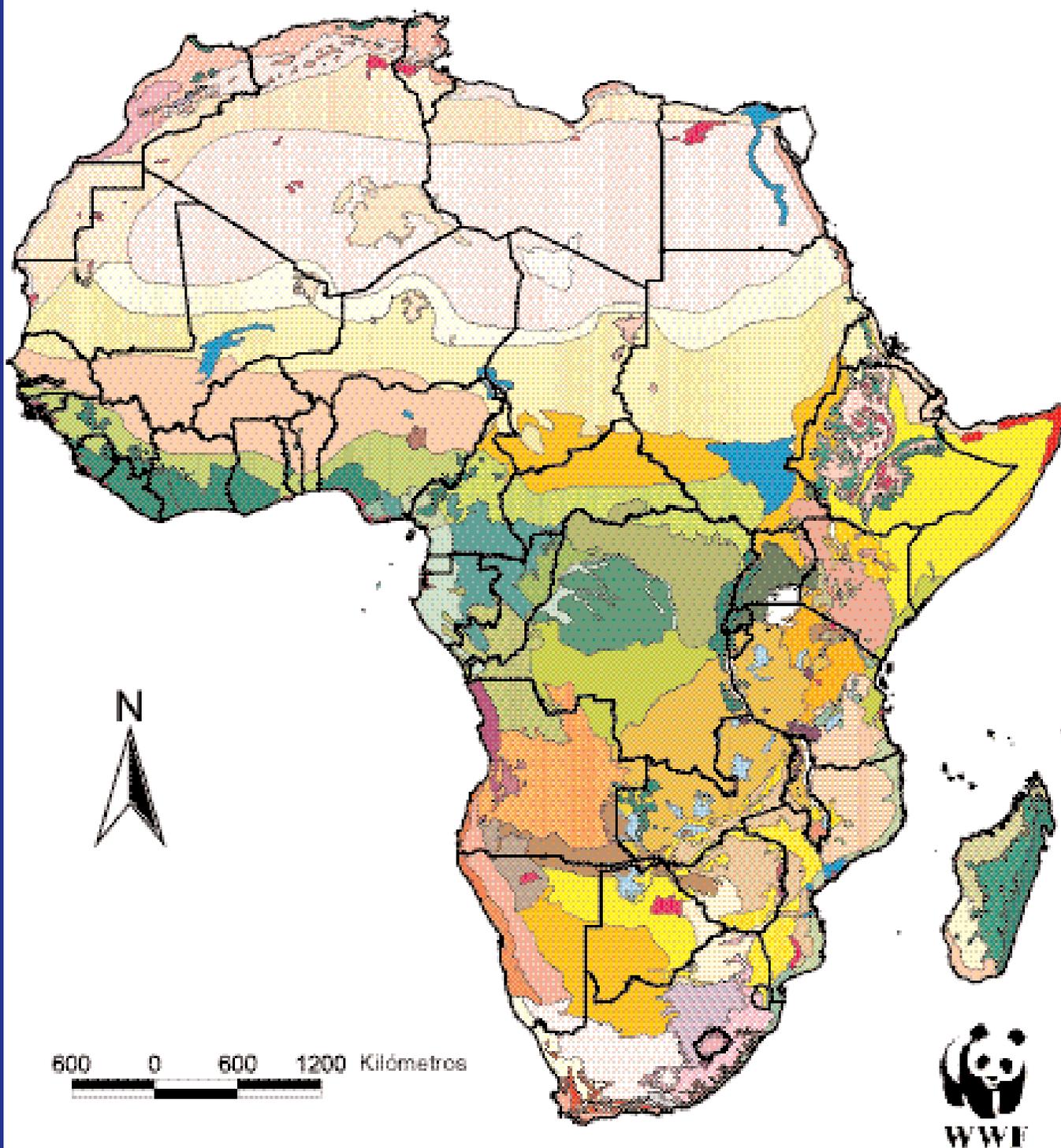
Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.
Información relativa a las cuencas hidrográficas: United States Geological Survey, Hydro1k.
<http://edcdaac.usgs.gov/gtopo30/hydro/readme.html>.

MAPA 5 — PRINCIPALES RASGOS DE AGUA SUPERFICIAL



Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.
Información relativa a los humedales: Olson, D., *et al.* 2001, in press. Terrestrial ecoregions of the world: A new map of life on Earth. BIOSCIENCE.

MAPA 6 — ECOREGIONES TERRESTRES DE ÁFRICA



Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.
Información de las ecoregiones: Olson, D., *et al.* 2001, in press. Terrestrial ecoregions of the world: A new map of life on Earth. BIOSCIENCE.

MAPA 6 — ECOREGIONES TERRESTRES DE ÁFRICA (CONTINUACIÓN)

Clave

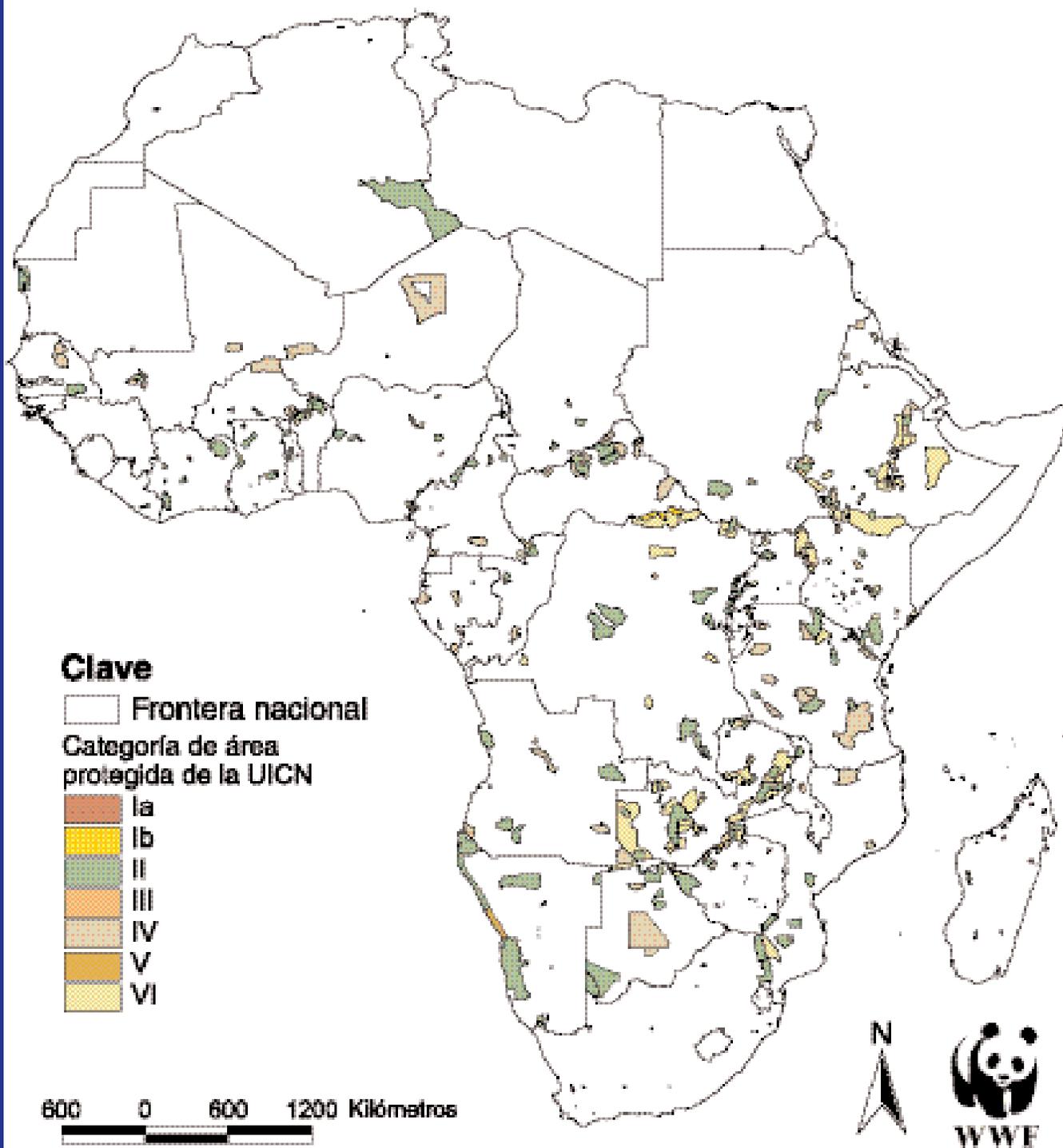
□ Frontera nacional

Ecoregiones

Albertine Rift montane forests
 Atlantic Equatorial coastal forests
 Cameroon Highlands forests
 Central Congolian lowland forests
 Comoros forests
 Cross-Niger transition forests
 Cross-Sanaga-Bioko coastal forests
 East African montane forests
 Eastern Arc forests
 Eastern Congolian swamp forests
 Eastern Guinean forests
 Ethiopian montane forests
 Granitic Seychelles forests
 Guinean montane forests
 Krynina-Amstole montane forests
 KwaZulu-Cape coastal forest mosaic
 Madagascar lowland forests
 Madagascar subhumid forests
 Maputland coastal forest mosaic
 Mount Cameroon and Bioko montane forests
 Niger Delta swamp forests
 Nigerian Lowland Forests
 Northeastern Congolian lowland forests
 Northern Zanzibar-Inhambane coastal forest mosaic
 Northwestern Congolian lowland forests
 Sao Tome and Principe moist lowland forests
 Southern Zanzibar-Inhambane coastal forest mosaic
 Western Congolian swamp forests
 Western Guinean lowland forests
 Madagascar dry deciduous forests
 Zambesian Cryptosepalum dry forests
 Angolan Miombo woodlands
 Angolan Mopane woodlands
 Central Zambesian Miombo woodlands
 East Sudanian savanna
 Eastern Miombo woodlands
 Guinean forest-savanna mosaic
 Iligi-Sumbu thicket
 Kalahari Acacia-Baikiaea woodlands
 Mandara Plateau mosaic
 Northern Acacia-Commiphora bushlands and thickets
 Northern Congolian forest-savanna mosaic
 Sahelian Acacia savanna
 Serengeti volcanic grasslands
 Somali Acacia-Commiphora bushlands and thickets
 Southern Acacia-Commiphora bushlands and thickets
 Southern African bushveld
 Southern Congolian forest-savanna mosaic
 Southern Miombo woodlands
 Victoria Basin forest-savanna mosaic
 West Sudanian savanna
 Western Congolian forest-savanna mosaic
 Western Zambesian grasslands
 Zambesian and Mopane woodlands
 Zambesian Baikiaea woodlands
 East African halophytics
 Etosha Pan halophytics

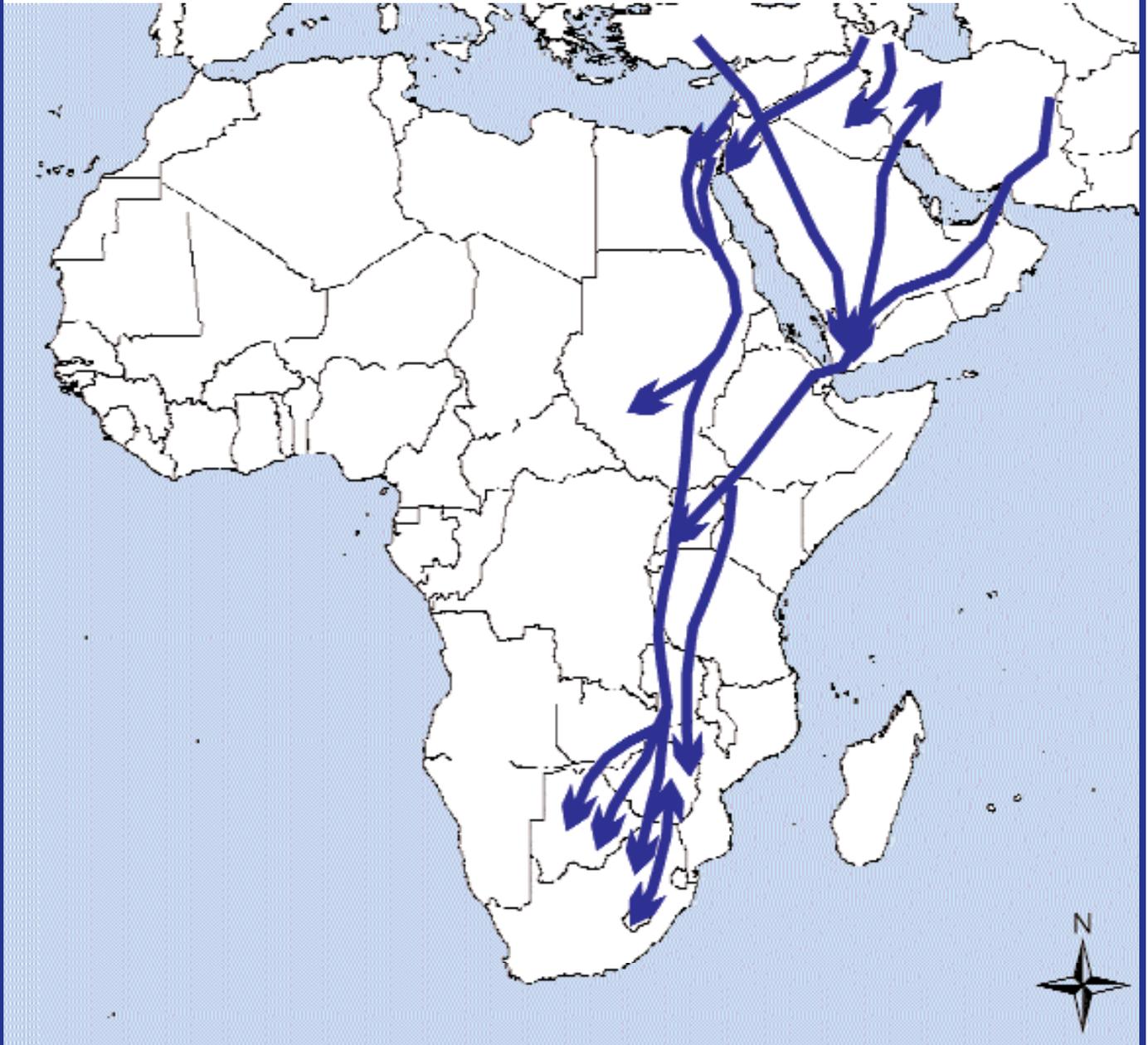
Inner Niger Delta flooded savanna
 Lake Chad flooded savanna
 Saharan flooded grasslands
 Zambesian coastal flooded savanna
 Zambesian flooded grasslands
 Zambesian halophytics
 Angolan montane forest-grassland mosaic
 Angolan scarp savanna and woodlands
 Drakensberg alt-montane grasslands and woodlands
 Drakensberg montane grasslands, woodlands and forests
 East African montane moorlands
 Eastern Zimbabwe montane forest-grassland mosaic
 Ethiopian montane grasslands and woodlands
 Ethiopian montane moorlands
 Highveld grasslands
 Jos Plateau forest-grassland mosaic
 Madagascar ericoid thickets
 Maputland-Pondoland bushland and thickets
 Ruwenzori-Virunga montane moorlands
 South Malawi montane forest-grassland mosaic
 Southern Rift montane forest-grassland mosaic
 Albany thickets
 Lowland fynbos and renosterveld
 Montane fynbos and renosterveld
 Aldabra Island xeric scrub
 East Saharan montane xeric woodlands
 Eritrean coastal desert
 Ethiopian xeric grasslands and shrublands
 Hobyo grasslands and shrublands
 Kalahari xeric savanna
 Kookeveld desert
 Madagascar spiny thickets
 Madagascar succulent woodlands
 Masai xeric grasslands and shrublands
 Nama Karoo
 Namib desert
 Namibian savanna woodlands
 Red Sea coastal desert
 Somali montane xeric woodlands
 Succulent Karoo
 Central African mangroves
 East African mangroves
 Guinean mangroves
 Madagascar mangroves
 Southern Africa mangroves
 Mediterranean conifer and mixed forests
 Nile Delta flooded savanna
 Saharan halophytics
 Mediterranean High Atlas juniper steppe
 Mediterranean acacia-argania dry woodlands and succulent thickets
 Mediterranean dry woodlands and steppe
 Mediterranean woodlands and forests
 Atlantic coastal desert
 North Saharan steppe and woodlands
 Sahara desert
 South Saharan steppe and woodlands
 Tibesti-Jebel Uweinat montane xeric woodlands
 West Saharan montane xeric woodlands

MAPA 7 — ÁREAS PROTEGIDAS DE ÁFRICA



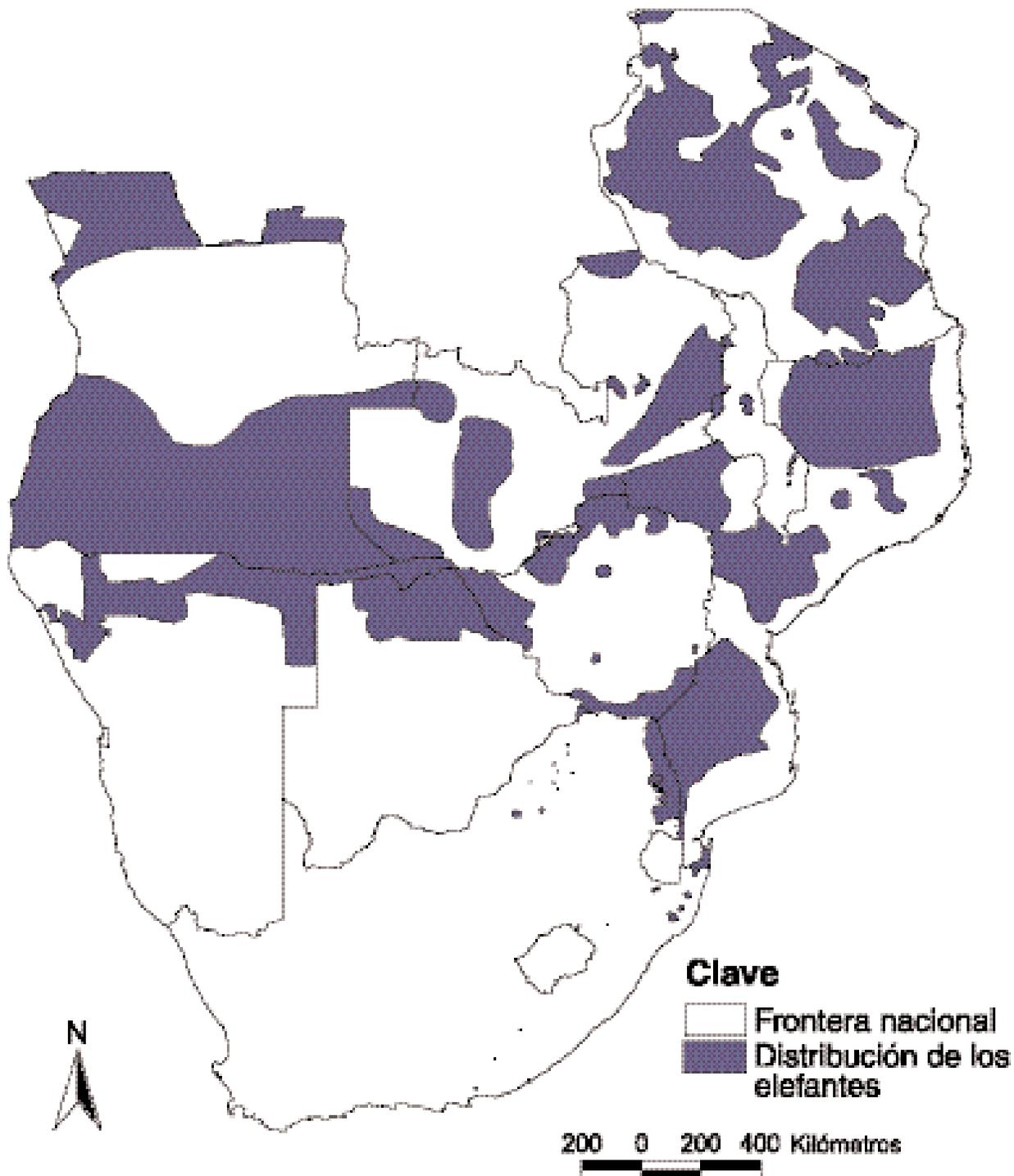
Información de línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.
Información relativa a las áreas protegidas: WCMC Protected Areas Data Set v. 4.0. 2000.

MAPA 8 — RUTAS DE MIGRACIÓN EN ÁFRICA DEL ESTE SEGUIDAS POR LAS AVES MIGRATORIAS MIGRANDO ENTRE EURASIA Y ÁFRICA



Adaptado de: Zalles, J. I., and K. L. Bildstein, eds. 2000. Raptor Watch: A global directory of raptor migration sites. Cambridge, UK: BirdLife International; y Kempton, PA, USA: Hawk Mountain Sanctuary (BirdLife Conservation Series No. 9).

MAPA 9 — DISTRIBUCIÓN DE LOS ELEFANTES EN EL ÁFRICA AUSTRAL



Fuente: Cumming (1999; redrawn from Said *et al.*, 1995).

Información de Línea base: ESRI. 1993. Digital chart of the world. Environmental Systems Research Institute, Redlands, CA.



BIODIVERSITY SUPPORT PROGRAM